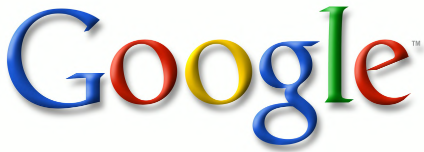
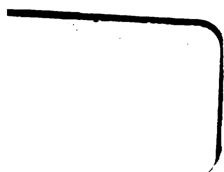



THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
·LIBRARIES·



LES

ADMINISTRATEURS

MILITAIRES

Cette Édition n'est tirée qu'à 300 exemplaires.

AVANT-PROPOS

Le sujet que nous entreprenons de traiter est un de ceux qui s'étudient moins au feu des discussions qu'à la lumière de l'histoire.

Toute institution a son principe, ses précédents, et quelque désir qu'on doive avoir d'arriver au but par le chemin le plus court, on est forcé de revenir sur le passé, si l'on veut bien comprendre le présent. Comme l'a dit Guizot, se plaçant à un point de vue plus élevé que le nôtre, « il faut connaître la France « d'autrefois pour comprendre la France con- « temporaine. » Nous trouvons dans cette étude rétrospective et comparative les sources de l'administration militaire moderne, l'origine de nos préjugés, les causes de nos erreurs, les conseils de la sagesse et de l'expérience.

Guidés par les lumières de l'histoire, nous pouvons éviter l'essai de systèmes que nos pères ont vainement tentés et que la pratique a condamnés sans retour.

C'est de cette pensée que nous nous sommes inspiré pour composer notre travail. Aucun système préconçu n'a guidé notre plume; nous n'avons eu d'autre but que la recherche de la vérité.

Peut-être nous accusera-t-on d'avoir mêlé beaucoup de citations à notre œuvre personnelle, mais nous l'avons fait, moins par goût que par le désir d'assurer à notre écrit l'autorité qui lui manquerait sans cet appui. On reconnaîtra du moins que nos documents ont été recueillis avec un soin consciencieux, et qu'ils se composent uniquement de textes législatifs, soit imprimés, soit inédits, conservés dans les bibliothèques publiques. Le lecteur est ainsi mis à même de contrôler nos assertions. Nous nous sommes aidé aussi des savantes études de nos anciens dans la carrière, Xavier Audouin, Ballyet et Odier.

Un sentiment de justice, comme aussi de reconnaissance, nous fait un devoir d'adresser ici des remerciements à M. le général Favé, à l'auteur des Lettres à l'armée, *à nos collègues, MM. Laurent-Chirlonchon, Chas-*

signet et Baratier, pour les utiles indications que leurs ouvrages nous ont fournies.

L'histoire des administrateurs militaires demanderait à être traitée avec supériorité ; nous n'osons nous flatter d'avoir rempli cette condition ; mais il est trois qualités essentielles que nous revendiquons pour notre œuvre et qui la protégeront contre les sévérités de la critique : l'exactitude, la bonne foi et l'amour de la France.



CHAPITRE Ier

LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES

CHEZ LES PEUPLES ANCIENS.

Il peut paraître oiseux, quand on veut écrire l'histoire de l'Intendance militaire en France, de remonter aux peuples de l'antiquité. Beaucoup de nos lecteurs ne verront peut-être là qu'un simple amusement de l'esprit, ou qu'un vain étalage d'érudition. Nous en jugeons autrement. Les armées se composent de masses d'hommes, et les lois qui règlent l'existence de ces masses, si elles peuvent varier dans les détails en raison des mœurs, de la topographie et des climats, demeurent immuables dans leurs traits principaux. Il a fallu, il faudra toujours les armer contre la faim, les intempéries, la maladie, non moins que contre l'ennemi. L'administration militaire, quelle qu'ait été sa forme dans le passé, quelque nom qu'elle ait porté, fait donc partie intégrante, essentielle, de la constitution d'une armée. Mais on n'est pas

arrivé du premier coup à la perfection en cette matière; il y a eu des tâtonnements, des essais divers, des perfectionnements, des vices, des défaillances. Rechercher tous ces modes, et poursuivre à toutes les époques les développements successifs de l'administration des armées, est une étude du plus haut intérêt. Il s'en dégage ce qu'on peut appeler l'*expérience humaine*, et les leçons qui en découlent ne sont point inutiles à une époque où l'on remet en question la forme actuelle de l'intendance.

Chez les Hébreux, nous voyons, dès leurs premiers mouvements militaires en Palestine, les chefs de l'armée comprendre toute l'importance d'un service des vivres soigneusement organisé. Lors du siége de Galaad, le peuple désigne dans chaque tribu dix hommes chargés de pourvoir aux approvisionnements et aux transports des vivres et du matériel de guerre. Plus tard, quand la domination des Israélites fut plus solidement assise en Judée, cette première ébauche d'administration se perfectionna, et il y eut des magasins de vivres et des réserves d'armes placés d'une manière permanente dans les principales villes, pour parer aux coups de main que se permettaient fréquemment leurs nomades et turbulents voisins. La Bible

mentionne à ce sujet les arsenaux « remplis de lances et de boucliers » des rois de Juda. Cette organisation était très-fortement constituée; car, au témoignage de l'historien Josèphe, elle subsistait encore au moment où l'antique capitale de David et de Salomon honora sa chute par la plus héroïque résistance. Chaque quartier de Jérusalem, au milieu des horreurs du siége, avait son *préfet des vivres*, fonctionnaire qui était à la fois administrateur des approvisionnements du peuple et de l'armée, et juge de toutes les contestations que pouvaient faire naître l'achat, la vente et la distribution des vivres (1).

Chez les Grecs, les mêmes préoccupations nous apparaissent dès les temps héroïques de la guerre de Troie. Thucydide, décrivant le plan, à la fois administratif et militaire, adopté par les chefs de l'expédition, fait remarquer qu'ils conduisirent en Asie une armée moins nombreuse, et telle qu'on pouvait espérer la nourrir dans le pays, en y faisant la guerre. Pendant qu'une partie des troupes gardait le camp fortifié et serrait étroitement la ville, les autres se mirent à cultiver la Chersonèse et à faire le brigandage (2).

(1) Arrien, livre 1er.
(2) Thucydide, guerre du Péloponèse, I, II.

Cet exposé nous montre les chefs militaires de la Grèce remplis de cet esprit de prévoyance qui est l'essence, le génie même de l'administration. Quant aux procédés adoptés pour la subsistance des troupes, la culture locale et le brigandage, ils étaient assurément rudimentaires, mais c'étaient les seuls qu'on put alors pratiquer. Du reste, la culture locale n'était qu'un procédé absolument extraordinaire, car au moyen-âge et dans les temps modernes, il a été adopté par des capitaines dont la prévoyance est reconnue. Lors de sa seconde croisade, Saint Louis attacha à la suite de son armée des serfs munis d'instruments aratoires, afin que, l'occupation de l'Egypte venant à se prolonger, on put vivre sur le pays sans avoir à attendre d'Europe des arrivages incertains et dispendieux. De même, cinq siècles plus tard, l'immortel chef d'une autre armée française transportée aussi en Egypte, devait, en utilisant avec le génie des grands capitaines, qui sont aussi les grands administrateurs, les ressources du pays, parvenir à faire subsister ses troupes, sans aucun secours de la mère-patrie. Et quand on résolut, il y a quelques années, d'ouvrir à l'Europe les portes de la Chine, la France et l'Angleterre ne négligèrent pas, dans les instructions données aux généraux,

de désigner, quoique sur un plan éloigné, la culture locale au nombre des ressources qu'on aurait à employer éventuellement. C'est ce qu'on n'avait malheureusement pas songé à faire lors de l'expédition de St-Domingue où, en dépit du blocus, quelques hectares de terre, cultivés autour de chaque fort, eussent nourri tout au moins l'armée. C'est une réflexion douloureuse, qu'on ne peut s'empêcher d'exprimer, en voyant négliger une méthode qu'il eût été bon de *renouveler des Grecs*.

Pour répartir équitablement les produits de la culture et du brigandage, il y avait dans l'armée grecque des fonctionnaires spéciaux nommés économes. Nous les voyons figurer quand Achille, sortant enfin de sa tente, appelle au conseil les capitaines, les officiers des navires, les pilotes et les économes des vivres (1). Ce sont là, comme on voit, de véritables intendants, qu'on ne dédaignait point de consulter, dans les grandes circonstances.

Le génie du bon sens avait imposé aux Grecs les mesures administratives qu'ils adoptèrent dans leur guerre contre Ilion. Ils avaient cherché le succès, non dans le grand nombre des combattants, que les épreuves

(1) Iliade, chant XIX, vers 40-46.

auraient eu bien vite moissonnés, mais dans la juste mesure des forces qu'ils pouvaient faire subsister sur une terre étrangère : la victoire récompensa, à la fin, leur perspicacité et leur persévérance.

Le système d'approvisionnement ne pouvait être le même chez les Troyens. Hector disait à ses troupes : « J'épuise mes peuples de vivres et de richesses pour suffire à vos besoins. Si quelqu'un parmi les Troyens redoute la perte de ses richesses, il ferait mieux de les abandonner à nos soldats, pour être consommées pa ceux qui les défendent, et il serait préférable de les en laisser jouir que de les conserver pour les Argiens (1). » Voilà bien le système des réquisitions en nature ou, comme on dit de nos jours, des *appels*.

A Athènes, les intendants de l'armée s'appelaient conservateurs, nom parfaitement choisi, car leurs fonctions, d'après Plutarque (De Leg.), consistaient à emmagasiner les grains, à les fournir aux troupes et à les vendre au peuple en temps de disette. Longtemps leurs généraux ou stratéges réunirent dans la cité la suprême magistrature à l'édi-

(1) Iliade, ch. VIII, 496-509; XVII, 220-228; XVIII, 296-304.

lité, et à l'armée le commandement et l'administration. L'expérience fit reconnaître les vices de cette concentration de pouvoirs, et plus tard on divisa ces fonctions diverses entre les stratéges militaires ou généraux de commandement, et les stratéges questeurs ou intendants (Démosthène).

L'organisation des Spartiates différait un peu de celle des Athéniens, et, si elle était moins parfaite au point de vue de la tactique, elle était meilleure en matière d'administration. Cinq officiers, dont deux éphores inspecteurs ou censeurs militaires et trois économes pourvoyeurs, accompagnaient le général à la guerre. Toutes les classes d'artisans étaient astreintes au service militaire, afin, disaient les lois de Lycurgue, qu'on vît régner dans le camp la même abondance qu'à la ville. L'armée était ainsi une sorte de cité ambulante, pourvue de tous les corps de métiers, de toutes les industries nécessaires à son bon fonctionnement. On voit que le système des ouvriers d'administration ne date pas des armées modernes.

A côté des économes pourvoyeurs, dont les fonctions étaient extérieures, le stratége plaçait un autre officier nommé *biarque*, dont la fonction consistait à s'assurer que chaque soldat, équipé à ses propres frais,

était pourvu de ses armes, de son équipement et de ses approvisionnements individuels. Le biarque veillait en outre à ce qu'il y eût un nombre suffisant de bêtes de somme et d'esclaves pour les transports ; pendant la marche, il dirigeait et régularisait les convois ; après la victoire, il présidait à la distribution du butin, dont une partie était réservée au Trésor public. Vers le ve siècle, les attributions du biarque furent considérablement accrues, lorsque Périclès fit décréter la solde et des fournitures de vivres en nature pour les troupes.

Comme on le voit, dans l'armée grecque, une foule d'officiers subalternes, inspecteurs, contrôleurs, agents d'exécution, pourvoyeurs, présidaient à tous les détails de l'administration intérieure des corps, servie par des ouvriers militaires.

Cette organisation puissante ne se retrouvait pas au même degré chez les Perses. On y rencontre pourtant les éléments d'une bonne administration : une flotte nombreuse composée de vaisseaux de guerre, de transports pour les troupes et pour les subsistances (1) ; des approvisionnements considérables, des magasins de dépôt et de ravitaillement, dis-

(1) Hérodote, VI, 95 et 101.

tribués sagement sur les routes stratégiques; le système du pillage des pays occupés; enfin, d'immenses convois de mulets, d'ânes et même de chameaux, dont on se servait au besoin pour jeter le désordre dans la cavalerie ennemie (1). Ces immenses ressources, bien employées, bien proportionnées à la force numérique des troupes, auraient dû garantir la victoire; mais l'armée perse péchait par un vice radical, l'exagération du nombre. Ce n'était pas une armée que les rois perses traînaient à leur suite, c'était une multitude, c'était tout un peuple. Quelle administration eût été assez forte, assez puissante, assez bien organisée pour veiller aux besoins d'une pareille agglomération d'hommes et pour entreprendre de les nourrir, même pour un temps limité? Dans un pareil effort, la prévoyance humaine n'aboutit qu'à l'impuissance, et Darius chez les Scythes, Xerxès dans son expédition de Grèce, en demeureront des exemples à jamais lamentables.

L'imprévoyance n'aboutissait pas toujours à de pareils désastres, mais il en résultait

(1) Hérodote, IV, 129. Là où la nécessité s'en faisait sentir, l'eau d'approvisionnement était portée dans des outres en peau de chameau. Cet usage s'est conservé jusqu'à nos jours, ainsi que nous avons pu le constater dans nos expéditions dans le sud de l'Algérie.

toujours les plus graves mécomptes. Les soldats, vivant sur le pillage, avaient bientôt épuisé toutes ces ressources éventuelles, qui d'ailleurs disparaissaient devant leurs recherches, et ils en furent souvent réduits à manger l'herbe des champs, les écorces d'arbres et les feuilles des plantes cultivées et sauvages. Des maladies terribles étaient la conséquence inévitable d'une pareille nourriture, et l'armée, décimée par la mort, ne tardait pas à se réduire au nombre raisonnable qu'il eût été sage de ne pas dépasser dès l'origine, et Xerxès, après avoir arraché follement des multitudes à leurs foyers, était forcé de rentrer presque seul dans ses États (1).

Voilà ce qu'une prudence éclairée aurait dû lui faire connaître à l'avance. Les avertissements ne lui avaient pourtant pas manqué. Plein de confiance, à la tête de deux millions de combattants, suivis d'autant de non-combattants, il regardait son triomphe comme assuré; son frère Artabaze lui dit avec sagesse : « Ce ne sont pas les armées des Grecs que je redoute pour vous; mais je crains deux ennemis invincibles, la terre et la mer; la terre, parce qu'elle sera impuissante à nour-

(1) Hérodote, VIII, 115.

rir cette multitude inombrable; la mer, parce qu'aucun port n'est assez vaste pour contenir tant de vaisseaux. » Paroles profondes, d'une prévoyance prophétique, et qui montrent en Artabaze un véritable administrateur.

Pourtant, il faut le reconnaître, Cyrus avait su donner une véritable organisation à son vaste empire. Il avait reçu à ce sujet d'excellentes leçons de son grand-père. Un jour qu'il se flattait devant lui de savoir ordonner une bataille, « celà est peu de chose, dit Astyage, si votre armée manque de santé, de provisions, d'adresse et d'obéissance. La connaissance des ordres de bataille n'est qu'une des moindres parties du devoir d'un général d'armée. Consultez donc ceux qui ont la connaissance de l'administration, et informez-vous d'eux, de point en point, de tout ce qu'il vous importe de savoir sur cet objet. »

Fidèle à ces enseignements, Cyrus avait établi dans chaque satrapie une sage pondération entre les deux dépositaires de son autorité; l'un, fonctionnaire civil; l'autre, gouverneur militaire, chargé du commandement des garnisons et de la protection des campagnes (1). Ces mesures étaient rehaus-

(1) Xénophon, Œconomiques, chap. 4.

sées par l'attention bienveillante que le prince, au témoignage de Xénophon, accordait à tout le personnel affecté au service du soldat. « Ces hommes-là, disait le grand conquérant, qui suivent nos armées, méritent-ils moins de considération que les hérauts, que les ambassadeurs ? Il faut qu'ils soient fidèles, instruits des détails militaires, intelligents, prompts, laborieux, actifs, entreprenants ; de plus, il faut que, à toutes les qualités qui forment un homme brave, ils joignent cette bonne volonté qui fait que l'on ne dédaigne aucune connaissance, que l'on est toujours prêt à exécuter l'ordre du général (1). »

Cette appréciation, venant de Xénophon, l'un des hommes les plus éminents de l'antiquité, comme administrateur, comme chef de guerre et comme historien militaire, paraîtra sans aucun doute digne de remarque.

La sagesse de Cyrus ne l'empêcha pas de finir d'une manière misérable, parce qu'il oublia ces grandes lois de prudence qui règlent la marche des grandes agglomérations d'hommes. Loin de profiter de cette terrible leçon, Cambyse voulut imiter son

(1) Xénophon, Cyropédie, II, 2.

père. Devenu maître de l'Égypte, il ambitionna la conquête de l'Éthiopie, et l'entreprit sans préparatifs. La famine l'arrêta bientôt, et les ossements blanchis de ses soldats, semés dans les sables du désert, apprirent au monde que la force sans la prudence n'est que faiblesse. Cambyse y perdit sa propre couronne (1).

Exemples impérissables du danger, même pour le plus puissant, de vouloir accroître sans cesse ce que l'on possède, sans prendre les mesures indiquées par la prévoyance la plus vulgaire pour ces grandes entreprises !

Xénophon, dont nous venons de prononcer le nom, mérite d'être cité comme l'un des plus habiles administrateurs de l'antiquité. Pendant l'immortelle retraite des *Dix-Mille,* il déploya les plus sérieuses parties de la prudence et de la prévoyance, détruisant à l'avance les *impedimenta* pour ne pas être entravé dans sa marche, achetant des vivres partout où les habitants lui ouvraient un marché suffisamment approvisionné, les prenant de force, non par licence, mais par nécessité, quand il rencontrait du mauvais vouloir, et enfin se faisant suivre d'un convoi portant un approvisionnement de précaution

(1) Hérodote, III, 25.

pour parer aux besoins urgents et imprévus. Ces habiles mesures sauvèrent l'armée, et la retraite des Dix-Mille a laissé un nom impérissable dans le monde.

L'antiquité offre moins de leçons techniques qu'un enseignement moral ; mais ce dernier est intéressant ; on y trouve démontré que les généraux se préoccupaient des soins matériels à donner à leurs soldats. Ils se rendaient compte des besoins, donnaient les ordres pour y satisfaire, surveillaient l'exécution de ces mêmes ordres. Pour me servir des termes de nos jours, *les moyens de pourvoir* non moins que *le soin de prévoir* entraient dans les attributions du commandement.

Mais voici venir les Romains, le grand peuple dont les annales, véritable école des capitaines, nous offrent des vicissitudes qui fournissent les plus grandes, les plus utiles leçons. Leur fortune a parcouru tous les âges, depuis les temps héroïques du début jusqu'au faîte de la grandeur, et depuis la domination la plus merveilleuse jusqu'à la décadence la plus humiliante. Cherchons donc le secret de ces alternatives.

La cavalerie romaine, au rapport de Tite-Live (1), avait été créée par Servius, qui en

(1) Tite-Live, I, 43.

avait choisi lui-même les chevaliers, leur avait fourni un cheval sur les fonds du Trésor, et leur avait assigné, sur l'impôt des veuves, un fonds d'entretien. Sous la République, un premier essai d'organisation réglementa cette arme : le choix du chevalier fut laissé au censeur parmi les jeunes gens de bonne vie et de naissance honnête qui payaient le cens équestre. Tous les ans, aux ides de juillet, avait lieu la revue de cette troupe d'élite ; tous les cinq ans, une autre revue avait surtout pour but l'inspection du cheval. Les chevaliers, conduisant leur monture par la bride, passaient un à un devant le tribunal des censeurs, et là subissaient un examen sévère. Si le cheval était en mauvais état, la subvention annuelle destinée à son entretien pouvait être supprimée. Le cheval lui-même pouvait être retiré. C'est ce qui arriva, au témoignage d'Aulu-Gelle, à un chevalier gros et gras, traînant après lui un cheval maigre et mal pansé. Les censeurs Publius Scipion Nasica et M. Popilius lui ayant demandé la raison de cette différence, « c'est, répondit-il, que je me soigne moi-même, tandis que mon cheval est soigné par mon esclave. » Cette réponse, peu respectueuse, entraîna la privation du cheval, punition qui faisait descendre le chevalier dans les dernières tribus

de son ordre, et le privait d'une partie de ses droits électoraux (1). Ces mesures, appliquées par une haute et vénérable magistrature, maintinrent dans le corps de la cavalerie une discipline sévère, véritable secret de sa force.

Après dix ans de service, le chevalier était libéré et rendait le cheval de l'État. Alors seulement, s'il avait été congédié avec l'éloge des censeurs, il pouvait briguer une charge publique, la questure, qui était, dit Cicéron, le premier échelon des honneurs civils. On voulait que l'esprit de la jeunesse pût se murir dans la rude carrière des armes, avant d'aborder le maniement des affaires. Et, par une extension du même principe, ce n'était qu'après avoir traversé les carrières civiles, et avoir acquis ainsi la double expérience des choses humaines, qu'on pouvait solliciter le commandement d'une armée.

Pour maintenir une discipline sévère dans la légion, les Romains avaient eu soin de lier les soldats par la religion d'un triple serment, afin d'en obtenir les trois vertus qui font l'homme de guerre, l'obéissance aux chefs, la valeur sur le champ de bataille, la justice et la modération envers la population civile.

(1) Aulu-Gelle, livre IV, ch. XX, n° 11.

Le premier serment se prêtait immédiatement après la levée, entre les mains du consul préposé au commandement de l'armée; le second, après l'enrôlement dans les différentes sections de la légion, et le troisième, à la première étape.

La questure avait été à l'origine une magistrature purement civile, dont la fonction consistait à recueillir les deniers de l'État, à rechercher et à punir les infractions à la loi. Mais quand le territoire de la République se fut assez étendu pour que les questeurs ne pussent exercer leurs fonctions sans quitter la ville, on doubla le nombre de ces magistrats, et aux deux *questeurs urbains* on ajouta deux *questeurs militaires* qui suivaient l'armée en campagne. Cette création eut lieu vers l'an 333 de la fondation de Rome.

Le mandat des questeurs militaires était multiple. Garder le trésor militaire et présider à la distribution de la solde; diriger le personnel administratif placé sous leurs ordres; faire rentrer les contributions de guerre frappées sur les alliés ou sur les vaincus; faire la répartition du butin entre le Trésor et les légionnaires; contrôler l'emploi des deniers et du matériel publics destinés au service de l'armée; opérer des prélèvements sur la solde des troupes dans le but de pourvoir à certai-

nes dépenses relatives à l'entretien des armes, des tentes et des vêtements ; surveiller dans les armées l'application des lois militaires et réprimer les infractions aux règlements ; enfin, se préoccuper de tout l'ensemble des moyens matériels, d'après les instructions du général en chef, et former des approvisionnements de toute sorte, telles étaient les attributions variées de ces fonctionnaires qui, par tous les côtés de leur charge, sauf la justice militaire, se rapprochaient beaucoup de nos intendants actuels.

Nous ferons remarquer ici que les fonctions des questeurs n'étaient qu'un dédoublement du pouvoir considérable attribué dans l'origine aux consuls. Les Romains, avec leur rare bon sens, avaient compris qu'une telle concentration de pouvoirs dans les mains d'un seul homme ouvrait la porte à tous les abus, et qu'il était nécessaire d'organiser un contrôle à côté du général en chef, et de confier à ce nouveau fonctionnaire tout ce qui n'était pas le mouvement des armées et l'ordre des batailles, ce qu'on appelle de nos jours la *stratégie* et la *tactique*. Ce peuple, comme le dit Montesquieu, avait sagement divisé la puissance publique en un grand nombre de magistratures, qui se soutenaient, s'arrêtaient et se tempéraient l'une l'autre.

Des devoirs aussi compliqués et aussi étendus exigeaient l'assistance d'un personnel assez nombreux, sur lequel le questeur avait pleine juridiction. Polybe parle de *lieutenants* et de *conseillers* du questeur, à chacun desquels deux gardes de nuit étaient accordés, indépendamment des trois gardes du questeur (1). Mentionnons aussi en passant les *scribes* et autres agents d'exécution.

Ainsi constituée, l'autorité du questeur servait de contrepoids au pouvoir absolu du général en chef; elle représentait à l'armée la magistrature civile, et les droits de chacun étaient garantis par cette autorité tutélaire. Les lois Valériennes, en effet, avaient réglé qu'aucun magistrat de la République ne pourrait désormais rendre une sentence entraînant pour un citoyen la perte de la vie, de la liberté ou du droit de cité; le questeur devait veiller à l'observation de cette loi. Ces garanties étaient assurées par l'élection annuelle des questeurs, qui les rendait indépendants du général.

Mais quand la domination romaine eut dépassé les limites de l'Italie, tout changea de face. Les armées ne furent plus licenciées régulièrement après chaque campagne; les

(1) Polybe, VI, 31, 35.

généraux, devenus tout puissants, choisirent eux-mêmes leur questeur, c'est-à-dire leur propre contrôleur ; dès lors, le Trésor public fut livré à toutes les dilapidations, au grand détriment de la discipline et de la moralité des armées, que les généraux s'appliquèrent à corrompre, pour en faire les instruments dociles de leur ambition : « Rome ne put plus savoir, dit Montesquieu, si celui qui était à la tête de ses armées dans une province, était son général ou son ennemi. »

A partir de cette époque, des désordres sont signalés à chaque instant, et la corruption commence à tout envahir. En Gaule, ce n'est plus le questeur qui s'occupe des approvisionnements, c'est César lui-même. « Ce soin le regarde, dit-il à ses troupes (1). »

Quand l'obligation de payer la solde pour un temps déterminé est imposée aux vaincus ou aux alliés, les dilapidations commencent. Les tribuns présentent des états de situation accusant un effectif plus élevé qu'il ne l'était en réalité, et grâce à ces *passe-volants*, ils détournent à leur profit une partie de la solde (2). Des fortunes scandaleuses s'élèvent sur les ruines des provinces dépouillées, et

(1) César, B. G. I, 40.
(2) César, Bell. civ., III, 59, 60.

les troupes commencent à apprécier le prix qu'un général peut mettre à leur concours.

Si Rome, à cette époque, eût été bien inspirée, elle eût donné une vigueur nouvelle à l'institution des questeurs, afin d'empêcher que des généraux comme Crassus et César, en accumulant les ressources de leurs gouvernements, fussent en état de faire la guerre à la République. Elle n'y songea pas, et elle perdit la liberté. Ainsi l'affaiblissement d'une administration militaire indépendante a suffi pour tuer la République et pour rendre l'Empire inévitable. Grande leçon, qu'il est utile de méditer, surtout aux époques troublées de l'histoire.

Sous l'empire, le questeur militaire fut remplacé par un préfet du prétoire, qui avait dans sa dépendance toutes les branches du service compliqué de l'administration, armement, habillement, subsistances, logement et solde. Sous ses ordres était un nombreux personnel d'exécution. Les principaux adjoints subordonnés étaient le *præfectus fabrum,* intendant des ouvriers d'administration, des arsenaux et des magasins, le *præfectus annonæ,* intendant des subsistances, et les *tribuni ævarii* ou trésoriers militaires. Ces préfets étaient tous chevaliers. Les employés subalternes, chargés d'assurer

le service d'après les dispositions que leur faisaient connaître ces hauts fonctionnaires, étaient compris sous la dénomination générale d'*agentes in rebus*.

Ces dispositions auraient produit des résultats excellents, si tous ces préfets n'eussent été un contrôle véritablement dérisoire. L'empereur avait absorbé en lui tous les pouvoirs publics, et le préfet du prétoire, bien loin de pouvoir exercer un contrôle bien efficace, était absolument dépendant du prince. Avec un pareil système, il n'y a plus de Trésor public, mais il y a un trésor impérial. Les troupes n'appartiennent plus à la patrie, elles appartiennent à l'homme qui les paie et leur distribue une part de l'Italie. Voilà la première étape de la décadence romaine.

Cette décadence s'accuse promptement, et le désordre descend du chef suprême aux derniers officiers de l'armée. L'histoire est pleine du récit de leurs extorsions : congés, dispenses de service, exemptions de travaux, tout est mis à l'encan ; les fournitures et la solde deviennent l'objet de détournements quotidiens ; le soldat, mal payé, mal nourri, se dédommage sur les habitants des campagnes. Ce n'est plus une armée régulière, c'est une bande de pillards. Voilà ce que devient une troupe, quand il lui manque un

ferme contrôle, une administration honnête; voilà où l'on en arrive, quand une autorité tutélaire, sauvegarde de la loi, protectrice du soldat, n'existe plus à l'armée. Aussi Juvénal flétrissait-il avec raison ces extorsions énormes dont s'enrichissaient les tribuns (1).

Grâce à la mollesse des empereurs, l'autorité du préfet du prétoire s'étendit rapidement, et ne tarda pas à embrasser tous les détails des affaires militaires, depuis la direction du recrutement jusqu'à l'organisation du matériel de toute l'année (2). En fait, c'était un véritable premier ministre, centralisant dans ses mains le commandement militaire avec l'autorité civile. Son pouvoir était donc devenu redoutable. Dioclétien porta le premier coup à l'autorité prépondérante du préfet du prétoire, en élevant à quatre le nombre de ces officiers et en morcelant ainsi leurs attributions. Constantin acheva de les amoindrir en leur retirant tout commandement dans l'armée pour les réduire aux simples fonctions administratives; en même temps il créa, pour commander les troupes, un maître de la cavalerie, *magister equitum,* et un maître de

(1) Juvénal, satires, III.
(2) Walter, Geschiche des Römischen Rechts, l. I, ch. 38, p. 507. Hérodien, I, 125; III, 11. — Lampride, in commodo.

l'infanterie, *magister peditum* (1). Cette scission des pouvoirs civils et militaires entre des chefs divers réalisa un progrès notable et une heureuse amélioration au point de vue de la sûreté de l'empereur et de la protection des citoyens (2).

Sans nous appesantir plus qu'il ne convient sur les modifications apportées par les divers empereurs dans l'organisation de l'armée, nous voyons, dans la *Notice* de l'empire, qu'au commencement du v[e] siècle, les attributions militaires des préfets du prétoire appartenaient à un grand dignitaire, sorte de ministre de la guerre.

Sur les dix-sept provinces de la Gaule, huit seulement, considérées comme les plus exposées aux incursions des barbares et aux débarquements des pirates, constituaient des commandements militaires ayant un chef particulier qui réunissait entre ses mains les attributions civiles et les attributions mili-

(1) Zozime, II, 32, 33.

(2) Zozime regrette cette disposition. « Depuis que le soin des vivres a été confié aux uns, dit-il, et l'ordre de la discipline militaire aux autres, ils appliquent à leur profit particulier les fonds destinés au paiement des troupes. » C'est vrai, parce que les deux pouvoirs étaient parallèles et sans connexité aucune.

taires (1). Venaient ensuite les Ducs et les Comtes chargés de la direction des troupes cantonnées dans une province, et qui, comme il arrive dans les temps de décadence, avaient fini par envahir tous les pouvoirs.

Ces mesures ne purent sauver l'empire, que tant de causes de ruine minaient de toutes parts. La mollesse générale des mœurs ayant affaibli l'armée, on fut obligé de solder des troupes barbares. Après l'entrée des Barbares, on ne tint plus le rôle des soldats. « On n'a pas soin, dit Végèce, de mettre de nouveaux soldats à la place de ceux qui reçoivent leur congé, après le temps de leur service. On néglige de remplacer les morts, les déserteurs..... » L'empire romain ne subsistait plus que de nom : l'ennemi pouvait venir, il était sûr d'avoir facilement raison de cette puissance, autrefois formidable, et alors en pleine décadence.

L'enseignement qui ressort de ce que nous venons de voir est le suivant : aussi longtemps que les attributions sont sagement divisées et pondérées, que le pouvoir absolu du général est tempéré par l'autorité

(1) On peut voir, dans les grands commandements confiés, de nos jours, aux généraux de corps d'armée, une réminiscence des dispositions militaires de l'Empire romain.

légale du questeur, la République est tranquille à l'intérieur, l'armée triomphante au dehors ; mais, quand les généraux entreprennent sur l'autorité de la loi, empiètent sur les attributions du questeur ; en d'autres termes, quand les rapports directs entre le questeur et le pouvoir central sont coupés, ou, pour mieux dire, absorbés par une puissance intermédiaire, les légions n'appartiennent plus à la République, mais à leurs chefs. Alors éclate la guerre civile. Les généraux, flattant les soldats par des largesses sans contrôle aucun, sont investis de l'autorité suprême par l'armée, et, pour employer un mot connu, « l'Empire est fait. »



CHAPITRE II

LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES EN FRANCE

AVANT L'ÉTABLISSEMENT DES ARMÉES PERMANENTES.

En s'établissant dans la Gaule, les rois Francs se gardèrent bien d'apporter aucun changement à l'ordre de choses qu'ils y trouvèrent établi. Il y avait là un excellent organisme administratif, éprouvé par une longue expérience, fonctionnant bien, familier aux populations, et, pour le mettre en mouvement au profit des nouveaux intérêts des envahisseurs, il n'y avait qu'à en changer les principaux moteurs. C'est ce que firent les princes mérovingiens en distribuant à leurs lieutenants, suivant leurs dignités militaires, les gouvernements des Primaties, des Duchés, des Comtés et des villes des provinces naguère impériales, à la charge d'y main-

tenir la police et l'administration civile et judiciaire. La Gaule entière se trouva ainsi prise dans les mailles de l'ancien réseau administratif, et elle s'aperçut à peine de la transition du pouvoir. A la tête de cet organisme se trouvaient les ducs, ordinairement nommés par le roi, et quelquefois élus par le peuple. Leurs fonctions furent d'abord viagères, et non héréditaires ; et, comme le pouvoir militaire primait tous les autres, ils ne conservaient leur titre que tant qu'ils étaient en état d'en remplir les principales fonctions, c'est-à-dire monter à cheval et commander l'armée. Ils avaient en outre le pouvoir judiciaire, le gouvernement et l'administration civile de la province qui leur était confiée, et qui comprenait toujours plusieurs cités avec leur territoire.

Au-dessous des ducs s'échelonnaient hiérarchiquement les comtes, les vicaires, les centeniers et les *vassi* du roi. A l'appel du prince, ces derniers réunissaient leurs hommes, en bon état d'armement et d'habillement, et les présentaient au comte, qui les menait au duc. Il n'y avait pas d'administration militaire proprement dite, puisque chacun était tenu de s'équiper à ses frais, et même de se pourvoir de vivres pour un certain temps, en vivant d'ailleurs sur l'ennemi.

Tous ces officiers étaient surveillés, mais d'une manière accidentelle et transitoire, par des légats du roi, *regales missi*, envoyés dans les provinces pour réformer ler abus et maintenir l'ordre public (1); mais c'étaient plutôt des agents d'administration judiciaire et fiscale, que des administrateurs militaires, au moins pendant la période mérovingienne.

Charlemagne augmenta l'importance des *missi dominici* (ce fut le nouveau nom qu'il leur imposa) et agrandit leurs attributions. Les hommes, évêques ou comtes, chargés de ces missions essentiellement .temporaires, parcouraient les provinces qui leur étaient confiées, inspectaient les officiers subalternes, et rendaient compte à l'empereur des abus qu'ils avaient remarqués. Mais, comme il n'y avait ni solde, ni armement, ni équipement, ni transports, ni approvisionnements à la charge du prince, on ne peut pas les considérer comme des intendants militaires. Nous savons seulement qu'avant le départ des troupes, l'armement était vérifié par des officiers spéciaux, dont la dénomination ne nous est pas connue (2).

(1) Gregor. Turon., lib. V, cap. 29.
(2) Capitul. Karoli M., 11, 813, 9.

Une des principales fonctions du légat de l'empereur consistait à recueillir et à contrôler les documents relatifs à la levée.

Chaque *missus* devait tenir, pour toute l'étendue de son « *missaticum*, » un registre où figuraient les noms de tous les individus sujets au service des armes, avec l'indication des obligations spéciales incombant à chacun des inscrits. Un double de ces contrôles, qui étaient remaniés chaque année, transmis à l'empereur, servait à faire connaître avec exactitude les ressources militaires de chaque province. Il permettait encore au chef de l'État de s'assurer du degré d'exactitude qu'apportaient, dans l'établissement de leurs fonctions, relativement au recrutement, ses officiers ou ses légats. Ces derniers, les *missi*, trouvaient, dans les inscriptions de ce registre, le moyen de voir si des exemptions illégales n'étaient pas accordées, et, en même temps, de juger avec plus ou moins de fondement des plaintes qu'ils recevaient, de la part des appelés, contre les décisions des comtes. A l'aide de toutes ces précautions, Charlemagne parvint à triompher, du moins en grande partie, des obstacles immenses qu'opposaient à toute tentative d'ordre, d'uniformité et de régularisation, les habitudes invétérées d'indépendance des leudes, l'indiscipline des ducs

et des comtes et la variété des coutumes et des mœurs des diverses populations comprises dans ce gigantesque empire franc.

Cette institution eût produit des fruits excellents, si elle eût été durable ; mais la féodalité ne tarda pas à lui porter le dernier coup. Les ducs et les comtes, s'étant rendus presque indépendants du prince dans leurs gouvernements héréditaires, n'auraient point toléré chez eux cette intrusion des légats ou *missi*, et le roi n'avait plus assez de force pour imposer son autorité. L'obligation du service militaire envers le suzerain, et du guet et de la garde des châteaux pendant un temps limité, voilà tout ce qui resta bientôt de l'immense pouvoir de Charlemagne. L'armement et l'équipement demeuraient comme auparavant à la charge des vassaux, et la marche des troupes fut facilitée par l'établissement des *gîtes* et des *hébergements*, institutions qui supprimaient, au profit du comte, la charge des transports et des approvisionnements. C'étaient là pour les populations, pour les abbayes et pour les petits vassaux, des charges fort lourdes ; aussi cherchait-on à s'en affranchir par des chartes de privilége obtenues de la libéralité du comte. Ces chartes ne mettaient pas toujours les moines à l'abri des entreprises des gens de guerre ; mais les

victimes avaient le droit de se plaindre et elles obtenaient facilement justice à la cour du comte (1).

Quand la royauté commença à reprendre un peu de force, l'institution des *missi dominici*, abolie depuis le xe siècle, reparut sous un autre nom, celui de *bailli*. Les baillis royaux furent créés vers la fin du xiie siècle ; ils représentaient le roi, rendaient la justice en son nom et jugeaient des appels qui leur étaient déférés. L'extension des *cas royaux*, principalement sous Saint Louis, augmenta leur autorité. Leurs attributions étaient principalement judiciaires ; pourtant ils avaient aussi certaines attributions militaires, comme la convocation du ban et de l'arrière-ban. Dans le Midi, les sénéchaux remplissaient exactement les mêmes fonctions. Les baillis et les sénéchaux possédaient un pouvoir très-étendu. Pour empêcher qu'ils n'en abusassent, Saint Louis envoya dans leurs provinces des *enquesteurs* ou réformateurs, choisis dans le clergé, avec mission d'examiner la conduite des baillis et des sénéchaux et de réprimer les fautes ou les injustices de ces officiers.

(1) Cartulaire de l'abbaye de Noyers, charte 615. — Histoire de l'abbaye de Noyers, par M. l'abbé Chevalier, p. CXXXIV. Publication de la Société archéologique de Touraine.

C'était encore comme une autre forme des *missi dominici*.

Toutefois l'administration militaire ne commence véritablement qu'avec le régime du service salarié, régime qui ne tarda pas à succéder au régime féodal pur.

D'après les coutumes féodales, le vassal ne devait le service militaire à son suzerain que pendant un temps déterminé ; les travaux des champs, particulièrement la moisson et la vendange, rappelaient les vassaux sur leurs domaines, et le suzerain n'avait pas le droit de les retenir. Il fallait donc forcément interrompre les expéditions militaires engagées, et lever les siéges commencés, souvent même à la veille du succès. Un pareil système ne pouvait convenir qu'à des coups de main, à des entreprises de courte durée, mais il ne se prêtait nullement à des expéditions de quelque importance. Aussi, quand on voulut poursuivre la guerre, dut-on indemniser les vassaux pour les retenir sous les armes. Telle fut l'origine du régime salarié.

C'est à Philippe-Auguste, au moment de la conquête de la Normandie, qu'il faut faire remonter l'établissement des troupes salariées. Chaque chevalier traitait directement avec le roi pour lui et un ou deux écuyers ; quelques-uns se faisaient suivre de leurs vas-

saux, en les engageant à leur solde, et se trouvaient ainsi à la tête d'une petite *route* ou compagnie Puis, ces éléments étaient réunis en compagnies plus nombreuses, d'un effectif variable, et placés sous la conduite d'un capitaine nommé par le roi.

Dans ce système, les chevaliers et capitaines recevaient des payeurs du roi une solde fixée par tête, et pourvoyaient ensuite à toutes les dépenses de leurs hommes. Mais comme le roi aurait pu être facilement trompé sur le chiffre de l'effectif dont il faisait les frais, un contrôle fut établi pour surveiller la présence des soldats. C'est par les *montres* ou revues que s'exerçait ce contrôle, qui fut la première forme de l'administration militaire ; un autre contrôle s'exerçait par les soins du connétable, qui, prélevant un droit sur la solde de chaque soudoyé, était ainsi stimulé à connaître exactement l'effectif qu'il commandait.

Cette nouvelle disposition de l'armée parut si avantageuse, qu'elle ne tarda pas à prévaloir entièrement sur le régime militaire purement féodal. On peut faire dater de Philippe le Bel l'époque où le service des fiefs se transforma en service salarié, et de Philippe VI l'établissement régulier de la solde pour tout le royaume. A partir de l'ordonnance de Vin-

cennes, juin 1838, la solde fut réglée, pour ainsi dire, législativement (1).

Jusqu'alors, les baillis et sénéchaux avaient été chargés de pourvoir à la solde des soudoyés de leurs circonscriptions : les mouvements des troupes rendirent bientôt illusoires tout contrôle exercé par ces officiers. On les remplaça, comme payeurs, par des agents spéciaux dénommés *trésoriers-payeurs des guerres*. Dès lors, les *trésoriers des guerres*, pour la cavalerie, et le *clerc des arbalétriers,* pour l'infanterie, durent tenir les rôles des gens de guerre, et la solde ne fut plus payée qu'après une revue où la présence des hommes était constatée *de visu,* et affirmée par les maréchaux de France, le maître des arbalétriers, ou leurs délégués, afin de supprimer l'abus des *passe-volants*. Ces sages dispositions furent fixées par une ordonnance du roi Jean, du dernier jour d'avril 1351 (2). Comme c'est le premier règlement proprement dit d'administration militaire, nous croyons devoir en insérer ici les principaux articles, d'autant plus que la plupart des points de cette ordonnance sont encore observés de nos jours. On y verra figurer, d'une manière précise, la réception des soldats, l'immatriculation sur

(1) Ordonn., t. II, p. 156.
(2) Ordon., t. IV, p. 67.

un contrôle et la revue fréquente des troupes.

« Jehan par la grâce de Dieu roys de France : A tous ceuls qui ces présentes Lettres verront et oiront, Salut. Nous considérans la grant chierté de vivres et d'autres biens, qui à present est en nostre Royaume, et que iü regart à ce, les gaiges acoustumez à donner par noz devanciers et par Nous, sont petis, et que pour reson des choses dessusdictes, les Gens d'Armes et de pié qui Nous viennent et vendront servir an noz guerres, pourroient avoir occhaison de faire poostez en leurs monstre, (faire passer des passevolans dans leurs revues) et de faire monstre pour et de un seul homme d'armes, en plusieurs et divers lieux ; combien que selont nature et reson, il ne puissent servir que en un ; et qui pix est, pour occasion des choses dessusdictes, se retraient (retirent) ou pourroient retraire de de venir en nostre service, ouquel a si petis gaiges, que ils ne pourroient servir et continuer leurdit service : Voulans eschever (éviter) les inconveniens et occhoisons dessusdite et que nos Gentz-d'Armes et de pié loyaument, de cuer et très-bonne volenté, Nous puissent servir et servent, et en bon et net estat de conscience, avons par grant et meure délibéracion de Conseil fait croissance de gaiges

pour ceste presente saison, en la fourme et en la manière qui s'ensuit.

(2) « Et avons ordené et ordenons que toutes les Gens d'Armes soient mis par grosses Routes (compagnies), que noz Conestable, Mareschaus, Maistre des arbalestriers, Maistres d'Ostel ou autres ausquiex il appartient, reçoivent les monstres ; et ou cas où il n'y pourront entendre, deputent de par eulz honnes personnes et convenables, et si avisées qu'il sachent bien cognoître le deffaut où il sera, et leur feront faire serement de faire et recevoir monstres loyaument, et sans en faire deport (faveur) à aucun, et que quant les Gens-d'Armes venront (viendront) à faire monstre, chascune Route la fera par luy, et y sera le Chevatainne de la Route en propre personne, avec sa Gent, et chascun Chevalier, Escuyer et Valet armée, sera sur son cheval d'armes, et sera chascun appellé par lui devant les ordonnez à recevoir la monstre, et là sera escript le nom et le surnom du Chevatainne et de chascun de ses compaignons dessous lui, et le poil et le merg (marque) boutonneure et le pris du cheval sur quoi il sera montez ; et là meismes, avant que il parte du lieu, sera ledit cheval prisié et marqué en la cuisse d'un fer chaut, à tel saing comme il plaira à ceulz qui en auront afaire,

et seront touz les chevauls d'icelle route marquiez d'un mesme fer et saing, et ne sera nul cheval de homme d'armes receuz ne escripts, s'il n'est ou pris de trente livres tournois ou plus; ne du Valet armé, s'il n'est du pris de vingt livres tournois ou de plus : Et aussi sera commandé aus Chevetainnes de la Route, qu'il soit prest avec toute sa Gent, de faire la monstre armée toutefois qu'il en sera requis, et que après ce, au plus briefment qu'il pourra estre fait, la monstre armée se face du Seigneur au Chevatainne de sa Route, et là soit chascun appellé par nom et par seurnom, et soit bien regardé se il est sur le cheval sans quoi il fût escript, et se il est armé souffisamment ainsi comme il appartient; et feront aussi ceulz qui recevront la monstre, jurer aux Gens-d'armes et Haubergeons, que les chevauls et harnas en quoi il se monsterront et seront monstrez, sont leurs, ou que il leur sont bailliez par telle manière qu'il Nous en peuvent et pourront servir entierement et sans faire fraude : Et voulons et ordenons que lesdictes monstres soient reveües souvent armées et désarmées (1), et au

(1) Il y avait deux sortes de montres ou revues : en robe et en armes. Dans les premières, chaque cavalier paraissait vêtu simplement de sa casaque, qu'il portait même souvent sur son bras.

moins deux fois le mois, et si sousdainement leur soit commandé à faire la monstre et en tel lieu, qu'il ne puissent emprumpter chevauls ne harnais estranger : Et là où on trouvera aucun deffaut en la monstre ou en l'armeure, soit levé et rabatu de leurs gaiges, telle amende ou porcion comme ordené y sera selont le deffaut, par celui qui la monstre recevra ou fera faire, se cils sur qui le deffaut apperra, ne monstre juste et loyal excusacion et essoine; laquelle amende ou porcion avec le deffaut, soit renvoïez ordeneement pardevers noz Tresoriers des Guerres, pour rabattre, quant lieux et temps sera, de la païe a celuy qui sera en deffaut.

«(5) Voulons encore et ordenons que cheval qui soit signé en la monstre de nostre Seigneur, par la manière que dit est, ne peut estre achetez ou eschangiez, donnés ou autrement aliénez, sans volenté ou congié du Connestable, Mareschal ou autre à qui il appartendra, durant le temps des gaiges, et que nul cheval ne puisse este signé, s'il n'a esté en monstre.

«(7) Et ordenons encor es que se aucun cheval receu en monstre, est affolez (blessé) ou muert (meure), ou est perdus, que celui de qui il sera, le voit ou face dire et savoir, et sans délai, au Connestable, Mareschal, Maistre des

Arbalestriers ou autre à qui il appartendra.....

«(8) Et avons aussi ordené et ordenons par ce mesme conseil et deliberacion, quant aus fais des Gens-d'armes de pié, qui sont ou seront de nostre Royaume, ... que chascun Connestable facent leurs monstres devant ceulz à qui il appartendra, ou qui à ce seront deputez ou ordennez ; et que tous arbalestriers et pavesiers chascun armé de armeures qu'il doit avoir, facent leur monstre là où il deuront, et soient mis en escript les nons et les seurnons du Connestable et de tous les Compaignons qui souz lui seront, et que chascun par lui viegne devant celui qui recevra la monstre, et que chascun devant lui tende s'arbaleste et traïe par plusieurs fois ; et que cils qui la monstre recevra, regarde et avise bien que ledit Piéton Arbalatrier ou Pavesier, ait toutes les armes, chascun selon lui, et que si il y avait deffaut en leurs armeures, il en soient punis et mis en amende, et icelle soit levée et rabatuë de leurs gaiges, selont leur deffaut, lequel deffaut avec l'amende, soient envoïé aus Clercs des Arbalatriers, par la manière dessus dicte, et que au moins deux fois le mois, leur monstre soit veüe.

« (9) Voulons encore et ordennons que les Mareschaux, les Mestres des Arbalestriers et autres à qui il appartendra, en leurs person-

nes, especialment au commencement (à la première revue) se bonnement y puevent entendre, voïent et reçoivent les monstres, afin que les Gens-d'armes se pregnent plus prez de faire bonnes et loyauls monstres, et bien à point. »

On le voit, les premiers inspecteurs aux revues furent les connétables, maréchaux, maîtres des arbalétriers, ou leurs délégués. Chaque compagnie était inspectée séparément, en présence de son capitaine ; chaque chevalier, écuyer ou valet, s'y trouvait sous les armes, monté et équipé, et devait répondre à l'appel; les inspecteurs enregistraient les noms et surnoms, et décrivaient la robe des chevaux. On voulait ainsi empêcher les *fausses-postes*, c'est-à-dire la substitution, à des soldats engagés et armés, d'hommes qui ne servaient point et qui ne paraissaient aux *montres* que pour grossir le chiffre de la solde payée à leurs chefs.

La solde était la seule dépense que le roi prît à sa charge, et les chevaliers, ainsi défrayés, devaient pourvoir à tous leurs besoins. Cependant on dut adopter des mesures pour que les troupes ne manquassent pas de vivres, et ne foulassent pas trop les pays amis qu'elles avaient à traverser. Parfois le

roi recevait à sa table les principaux officiers ; mais le plus souvent les baillis et sénéchaux faisaient réunir de toutes parts des subsistances que des fournisseurs vendaient ensuite à l'armée. Ils procédaient par voie de réquisition, s'adressaient à « des riches gens, marcheans et autres personnes, par certain et juste prix, en la meilleur manière que ils le povoient faire, au mains des griés et plus au gré de la gent et des personnes sans force (1). »

Ces réquisitions ouvraient la porte à de nombreux abus, et Philippe le Bel, par son ordonnance de 1302, dut garantir qu'on ne prendrait rien sans payer, à un prix juste et raisonnable (2). C'était la tâche spécialement assignée aux commissaires des vivres, chargés, en temps de guerre, de « faire les pourveauches et garnisons. » En outre, on encourageait les marchands à la suite de l'armée, et on les exemptait de tous droits de péage. Leurs fournitures étaient exemptes, selon un règlement de 1303, de « pener, coustumes, paages ne redebvances aultres, de quel condition que ils soient (3). » Ordre était donné

(1) Compte détaillé des dépenses pour la guerre de Flandre en 1295. Biblioth. nat., fonds Clairambault, mélanges, t. IX, p. 199.

(2) Ordonnances des rois de France, t. I, p. 370.

(3) Reg. XXXVI du Trésor des Chartes, n° 63, XI.

de laisser pâturer les troupeaux destinés à l'alimentation de l'armée, sauf indemnité pour les propriétaires.

L'excellent règlement du roi Jean, de 1351, fut confirmé et amplifié en 1355 par une autre ordonnance rendue à la suite des États généraux de la Langue d'oil tenus à Paris la même année. Plusieurs de ses dispositions sont relatives aux gens d'armes et aux subsides accordés pour la guerre. L'article 21 défend de faire *fausse-poste* sous peine *de perdre armes, chevaux et harnois et d'être punis à voulenté*. L'article 22 ordonne qu'aux montres des gens d'armes soient présents « les superintendens des trois Estaz, ou leurs commis et depputez à ce, pour veoir ladite monstre et recevoir les dittes gens d'armes, lesquels seront receuz par commun accord de noz gens et d'eulx, mais toutes voyes l'argent sera distribué par lesdits depputez ou leurs commis tant seulement. »

C'est à cette date que nous voyons paraître pour la première fois, dans une ordonnance de 1356, les *commissaires des guerres*, placés sous la juridiction du connétable et des maréchaux de France. Ceux-ci doivent s'informer « si aucuns commissaires des guerres, capitaines et lieutenants, ou autres faisans monstres et reveue desdits gens d'ordonnance

et autres gens de guerre, cassent et mettent hors de leurs compagnie aucuns des dessusdits, sans cause vallable. » On doit le remarquer, c'est toujours la préoccupation constante de voir diminuer l'effectif des troupes, au grand détriment du Trésor royal et des aides accordés pour la guerre.

L'ordonnance de Charles V, du 13 janvier 1373, fait un pas de plus dans cette voie. Le roi enjoint aux commissaires des guerres de chasser des compagnies les gens de petit état, de réformer les chevaux et armes impropres au service, de veiller à ce que le paiement de la solde ait lieu par chambrée, sans que l'argent passe par les mains des capitaines, enfin, de faire cesser tous les abus quelconques. Cette ordonnance est trop importante pour que nous ne la citions pas ici en son entier (1) :

« Charles par la grâce de Dieu Roy de France. A tous ceulx qui ces presentes verront : Salut.

« Faisons sçavoir que pour ce que Nous avons attendu que aucuns Capitaines qui en ont eu pour le temps des guerres gouvernement de Gens d'armes n'ont pas tenu le nombre dont ils faisoient monstre et prenoient paiement, et que souventes fois les deniers qu'ils en recevoient, ils ne païoient pas à leurs gens selon

(1) Ordonn., t. V, p. 658.

ce qu'ils avaient reçeuz; et aussi que quant lesdits Gens se partoient avant le temps qu'ilz devoient servir, ilz n'en faisoient aucune mencion aux Trésoriers des guerres, leurs Lieutenants et Clercs des monstres; et quant après leur cassement, ils faisoient compte avec lesdis Trésoriers des guerres, que les sommes qui estoient deües à eulx et à leurs gens, ilz recevoient par devers eulx sans riens en bailler à leurs gens; parquoy ilz prenoient occasion de elux plaindre de Nous, de deffault de païement; et oultre, que pour le grand nombre de Capitaines qui a esté, le temps passé, en nos *Hostz* et *Chevauchies*, et par especial ceste saison, grant nombre de gens de petit estat ont esté passéz ès monstres et combien qu'ilz fussent reçeuz à gaiges arméz et monstés moins souffisans, dont ilz ont pillé et robé tant ez bonnes Villes comme ou plat pays, et fait plusieurs granz dommaiges sur les lieux par où ilz sont passéz; et pour connoître de la pillerie n'ont mie esté avec les Lieuxtenans ou Chefs d'offices ou de guerre; Nous pour obvier aux inconvénients dessus dis, et à plusieurs autres touchant le fait de la guerre désirans sur toutes choses le bon gouvernement de nos bons et loyaulx subjectz et les garder de griefs, oppressions et dommaiges, et gouverner en bonne justice, par grant advis et meure délibération

de Conseil eu sur ce avec les Chefs d'offices de nostre guerre et plusieurs autres saiges et vaillans, avons voulu, establi et ordonné les choses qui s'ensuyvent.

« *Premièrement.*— Que notre Connestable de France qui à présent est ou sera, nommera et ordonnera *certaine personne pour recevoir les monstres des Gens de son Hostel* (commandement); et chacun de nos mareschaulx, quatre Lieuxtenans pour recevoir les monstres de toutes gens, et le Maistre des Arbalestriers ung, pour recevoir les gens de son *Hostel* seulement; lesquels Commis et Lieuxtenans seront saiges et *ydoines* et experts, et jureront en nostre présence, avant qu'ilz usent de leurs *Offices,* aux Sainctes Éuangiles de Dieu, de tenir et garder les Ordonnances touchant le fait des dictes monstres, lesquelles seront escriptes ; après, et en deffault de ceulx qui seront nomméz pour mort, pour rapport ou autrement, autres bons et souffisans seront mis en leurs lieux, lesquels feront le serment comme ci-dessus.

« 2. *Item.* — Notre Connestable, nos Mareschaux, le Maistre des Arbalestriers, et tous les autres Capitaines des Gens d'armes, le mieulx et le plus loyaument qu'ilz pourront, exerceront et gouverneront leurs Offices et feront les choses appartenans à iceulx, à l'onneur et prouffit de Nous, Nostre Royaume et de nostre

guerre, et si, comme ils feroient pour leur propre fait; et tiendront, quant à eulx, et feront tenir, garder et ascomplir nostre presente Ordonnance, et toutes les choses contenuës en icelle, sans faire ne venir encontre par eulx ne par autre, en aucune manière.

« 3. *Item.*—Eulx, leurs Lieuxtenans, commis; et deputez dessus dis, ou autres aïans povoir à ce, ne recevront, ne souffreront estre receuz à monstre ne à revuë, aucuns gens de guerre s'ilz n'y sont en personne, montez et armez souffisamment de son propre *harnoiz* et son cheval ou de son Maistre, et aussi se en faisant la monstre ou revuë, il ne jure sur les Sainctes Éuangiles de Dieu, que en tel estat servira pour le temps qu'il recevra noz gaiges, se il n'est hors du commandement de son Capitaine ou pour nostre service ou enfermé de son corps loyaument sans nulle fraulde; et ne feront, soustiendront ou souffreront aucun autre estre reçeu, escript ou passé en monstre.

« 4. *Item.* — Ilz prandront en leur compaignie et se chargeront de bonnes Gens d'armes de fait, telz comme ilz les prandraient pour leur propre fait, lesquelz ilz cognoissent et qu'ilz soient gens de tel estat qu'ilz doivent estre reçeuz à nos gaiges; et ne les lairront ou donneront congé sans cause raisonnable.

« 5. *Item.* — Se aucun se partoit devant ce

temps qu'il devroit servir, sans congé et sans loyal exoine, ilz le reveleront et diront au Trésorier des guerres ou à son Lieutenant qui fera le païement, pour luy faire rabattre pour le temps qu'il aura esté hors.

« 6. *Item.* — Ils feront jurer à leurs dis Gens, en faisant leurs dictes monstres, qu'ilz le serviront continuellement, et ne s'en partiront sans leur congé; et aussi qu'ilz ne feront aucun dommaige, à leur povoir, sur noz genz et subjectz d'aucuns des pays de nostre Royaume estans en nostre obéissance, soit en venant en nostre service ne en demourant, tant comme ilz seront en nostre dict service, ne en retournant en leurs pays et maisons.

« 7. *Item.* — Ils feront jurer à leurs dis Gens, en faisant leurs dictes monstres, qu'ils se gouverneront bien, loyaument et raisonnablement, sans prendre aucunes choses ez Villes fermées, Forteresses et autres lieux sans en païer le pris raisonnnable, et faire satisfacion ez hôtels, si qu'ilz en soïent contenz; et aussi que de nos subjectz et obéissans, ilz ne prandront ne recevront deniers, Vivres et autres choses à cause de Prinze ou de rançon, ou autres occasions quelconques, autrement que dit est; et sitost qu'ilz seront cassez de gaiges *(payés, renvoyés),* ilz s'en retourneront

en leurs maisons, et se ainsi ne le font, ilz perdront leurs chevaulx et harnoys et demourant seront en nostre volente.

« 8. *Item.*—Se les Capitaines mandent aucuns Gens d'armes à venir à eulx de pays à autre, pour Nous servir on nombre qui leur sera ordonné, et ilz meffaisoient en venant devers eulx, iceulx Capitaines seront tenuz du meffait.

« 9. *Item.* — Se les Gens d'armes qui seront sous aucun Capitaine, font aucune pillerie, roberie ou aucun dommaige durant leurs services, les Capitaines les contraindront à dresser et repparer iceulx dommaiges ou iceulx Capitaines les païeront de leur propres biens, quant il sera venu à leur congnoissance, sans querir cautelle et malice aucune au contraire; et s'ilz en estoient délayants ou reffusans, Nous voulons qu'ilz y soïent contraincts vigoreusement et sans déport par noz Lieuxtenans, Chefs de guerre, ou autres Officiers à qui la congnoissance en appartiendra; et ou cas que bonnement on ne pourroit sçavoir nommeement les personnes qui y auront faitz lesdiz dommaiges, les Capitaines soubz qui serviront lesdicts malfaicteurs feront assembler tous leurs gens et les feront jurer et reveler ceulx qui ce auront fait, pour les en corriger, et ainsi le jureront les dicts Capitaines.

« 10. *Item.* — Se l'on treuve aucuns gens de

pié ou de cheval suyvant l'Ost, qui ne soient gens de mestier, Marchands ou autres gens nécessaires pour servir lO'st, les Lieuxtenans ou Chefs de guerre qui y seront, les feront contraindre à wider et en partir; Se ilz meffont, ilz les feront pugnir selon la qualité du meffait; et aussi feront pugnir tous autres malfaicteurs en l'Ost, sans faveur ou déport.

« 11. *Item.* — Que tous les paiemens des Gens de guerrese feront d'orésenavant par chambres (compagnies) à part : et ne recevra aucun Capitaine aucun païement ne fera compte, que pour les gens de son Hostel tant seullement ; et est nostre entente que à ceulx qui viendront mandez par nous en nostre service, duquel mandement apperra par ce qu'ilz se gouverneront par la manière que dit est, l'en comptera après leur cassement, venuë et retour, raisonnablement.

« 12. *Item.* — Les Clercs des maréchaulx ne recevront aucune chose, se n'est des monstres des Capitaines qui auront le nombre de cent hommes dessoubz eulx ou de plus.

« 13. *Item.* — Les Gens d'armes que Nous tiendrons de cy en avant à nos gages seront divisez par Routes (compagnies), chascune de cent hommes d'armes, et, en chascune Route, aura ung Capitaine, et au-dessoubz du dit nombre de cent hommes d'armes, n'aura Capitaines

aucuns : *aincoys* feront chambres (pelotons) selon qu'ilz vouldront recevoir leur païement.

« 14. *Item.* —Lesdis Capitaines de cent hommes d'armes avec leurs gens, seront par Nous ordonnez à estre soubz le gouvernement des Lieuxtenans, Chefs de guerre et autres officiers, à nostre plaisir et ordonnance.

« 15. *Item.*—Doresenavant nul ne sera Capitaine de gens d'armes sans nostre lettre et auctorité, ou de noz Lieuxtenans ou Chefs de guerre ou d'autres Princes et Seigneurs de nostre Royaume, pour nostre service, déffense, bien et seureté de leurs pays, sur peine de perdre chevaulx et harnoy, et tous biens meubles et héritaiges.

« 16. *Item.* —Nul n'aura estat, se ce ne sont les Capitaines ordonnéz au dit nombre de cent hommes d'armes, comme dessus, lesquelz auront chascun cent francs pour moys et des lieuxtenants ou Chefs de guerre qui auront plus grans nombre de Gens d'armes soubz leur gouvernement, sera nostre ordonnance de leur donner tel estat, comme il Nous plaira.

« 17. *Item.* — Sitôst comme les monstres seront faictes et les Gens d'armes auront reçu leur païement, les Capitaines les meneront tout droit et le plustôt qu'ilz pourront, es Frontières ordonnées, sans les laisser séjour-

ner sur les pays, et les tiendront ès lieux plus convenables pour le proffit de la guerre et au commandement et ordonnance du Lieutenant ou Chef de nostre guerre éstant pour lors en ceste Partie.

« 18. *Item.* — Nos Lieuxtenans, Connestable, Mareschaulx et Maîstre des Arbalestriers et autres capitaines de Gens d'armes, sont présentement et ceulx advenir, avant que leurs lettres d'offices ou capitaineries leur soient renduez, sur les Sainctes Euangiles de Dieu, sur leur honneur et par leur foi et loyauté, que les Ordonnances dessus dictes et toutes les choses contenuez en icelles, ilz garderont, tiendront et accompliront de point en point, et feront tenir, garder et accomplir, loyaument et véritablement, sans faire ne venir au contraire par eulx que par autres.

« Et Nous plaist que les ordonnances dessus dictes soïent publiées à Paris, ès Frontières et es autres notables lieux du Royaume, dont il semblera êstre expédient à nostre Conseil et à noz Officiers sur le fait de nos guerres.

« En tesmoing de ce, Nous avons fait mettre notre seel à ces Lettres. Donné au *boys de Vincennes*, le 13ᵛ jour de janvier l'an de grâce 1373 et de nostre Règne le 10ᵉ. — Ainsi signé.

« Par le Roy, en son Conseil. *Yvo.* »

En 1383, pour la première fois, il est question de fournitures régulières de vivres. Villaret parle d'un bourgeois de Paris qui passe, cette année-là, un marché par lequel il s'engage à fournir pendant quatre mois le blé nécessaire à la subsistance de cent mille hommes. Mais il faudra du temps pour que ce germe d'administration se dévéloppe. Cette situation fut la conséquence nécessaire de la vie pillarde que les troupes menaient en ces temps de désordre. Tant que durait la guerre, les bandes des gens d'armes pressuraient le pays. Quand venait la paix, et qu'on les licenciait en partie, les campagnes se trouvaient infestées de brigands.

Charles V, aidé de son connétable, mérita le surnom de Sage ; il fut le premier organisateur de l'administration militaire. Depuis Philippe le Bel, ses prédécesseurs avaient cru remplir tous leurs devoirs envers l'armée en marchant à sa tête. Charles, averti par les brigandages que se permettait l'armée dans le dénuement de tout, sentit qu'il est des soins non moins dignes du chef de l'État. Il crut la gloire de l'administrateur égale à celle du général, et trop peu sûr de réunir assez de qualités pour réussir dans les deux parties, il abandonna l'absolu commandement des armées à Duguesclin, se réservant le soin plus

cher à son cœur de les approvisionner. Fidèle à son plan, jamais, dit un historien, *il ne vêtit armure ni autre habillement de guerre;* et cependant Edouard, grand général, disait qu'aucun roi ne l'avait si bien battu ; tant il est vrai que l'administration d'une armée contribue autant que le commandement à ses succès !

Charles V tint toujours la main à ce que ses hommes d'armes fussent payés régulièrement et comptant. Il n'en fut pas de même sous Charles VI; aussi commencent les ravages de gens de guerre. L'homme d'armes ou le sergent de pied, qui ne recevait pas le prêt à heure fixe, s'en allait en maraude par la campagne jusqu'à ce qu'il rencontrât un engagement plus sûr. Une ordonnance du 6 novembre 1405 est rendue contre les gens de guerre « qui tiennent et vivent sans payer ; » mais comme le dit très-bien la grande ordonnance du 25 mai 1413 (1), « c'est qu'ils ont été mandez et non-payez. » Cette ordonnance, appelée *cabochienne*, consacre son dernier titre aux gens de guerre. En traitant des gens d'armes, elle prescrit, art. 250, sous peine d'être considéré comme criminel de lèse-majesté, de ne faire aucune assemblée de *gens*

(1) Ord. des rois de France, t. X, p. 97.

d'armes, d'archiers et *d'arbalestriers* sans autorisation expresse du roi ; elle défend aux *Gens d'armes, Archiers* ou *Arbalestriers,* de prendre des vivres ou autres choses sans payer, et de faire tels dommages qu'ils avaient coutume de faire au peuple ; dans ce cas, elle ordonne de leur résister à force ouverte, et enjoint aux seneschaux, *baillifs, prévost et autres justiciers* de s'informer des biens, meubles, terres, héritages et possession des délinquants et d'en opérer la confiscation jusqu'à ce que punition soit faite; puis, chacun dans leur juridiction, de mettre sous la main du roi la personne même des contrevenants aux dispositions de cette ordonnance.

L'art. 251 défend, sous peine de la hart, de tenir aucuns gens d'armes dans le pays, s'il n'y sont mandés par ordre exprès du roi, et s'ils n'ont à leur tête un capitaine connu, qui ait leur noms inscrits sur un contrôle. Dans ce cas, il est ordonné qu'on les paye sur les deniers des aides affectés à la guerre.

Si ces gens d'armes *pillent, robent* (dérobent), ou font aucuns autres délits ou excès et que les capitaines ne les livrent point à la justice *pour en faire raison, ou eux-mêmes n'en font raison et justice,* les capitaines sont tenus personnellement de réparer le dommage, mais il est prescrit aux *seneschaux*

baillis, prévost et autres juges et officiers, sous peine de privation de leurs offices, que lesdits pilleurs, robeurs ou délinqueurs ils prennent et punissent selon l'exigeance des cas, et ce besoin est, qu'ils appellent avec eux en leur ayde tant de gens et en tel nombre, que justice soit faite et exécutée.

L'art. 252 défend aux capitaines de gens d'armes de prendre et recevoir du Trésor une somme plus forte que celle qu'ils doivent toucher.

L'art. 253 défend aussi aux mêmes capitaines de présenter, dans leurs *monstres* et *reveues* ou *autrement*, un plus grand nombre de gens d'armes que celui qu'ils ont réellement, afin qu'ils ne reçoivent pas, par ce que l'on appelait *fausses-postes*, une solde trop élevée en raison de l'effectif simulé de leur troupe, et que le connétable et les maréchaux ne soient pas induits en erreur sur la force des corps commandés par les capitaines qui n'avaient plus, le jour de la bataille, que le tiers ou la moitié des hommes qu'ils avaient montrés dans les revues.

La sanction pénale de ces dispositions était que les capitaines qui commettraient ou laisseraient commettre *telles faulses postes, fraudes ou mauvaistiez*, seraient réputés traîtres, punis comme tels et condamnés à

payer sur leurs biens ou ceux de leurs hoirs, tous les prouffits qu'ils auraient euz *prins et receuz par le moyen desdictes faulses postes, fraudes et mauvaistiez.*

Il est expressément prescrit aux maréchaux, ou à leurs lieutenants ou commis, d'empêcher *les faulses postes*, sous peine d'être réputés faux et mauvais envers le roi.

L'art. 254 défend de délivrer ce qu'on nommait *des lettres de vivres,* c'est-à-dire l'autorisation aux gens d'armes de se faire donner des vivres par les habitants. Les princes du sang, vassaux et autres sujets qui en délivreraient seraient réputés *désobeyssans au roi et à sa majesté.*

Telles sont les mesures prises par la royauté, avant l'établissement des armées permanentes, pour introduire un peu d'ordre au milieu des bandes mercenaires.

Durant la période que nous venons d'exposer, dans les mains des officiers royaux se confondaient les attributions les plus diverses et souvent les plus incompatibles, parce que la royauté, toute novice encore dans l'art de gouverner, ne savait pas diviser les pouvoirs et les fonctions. Nous allons voir ces attributions se dégager peu à peu et se répartir entre des fonctionnaires spéciaux.

Cette division sera un signe certain de progrès, car la fortune publique ne veut pas plus que la fortune privée être abandonnée à la force, et à la fois un gage de la bonne exécution des lois qui gouvernent la société.



CHAPITRE III

LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES EN FRANCE

DEPUIS L'ÉTABLISSEMENT DES ARMÉES PERMANENTES JUSQU'A LA CRÉATION DES INTENDANTS DE JUSTICE, POLICE ET FINANCES.

L'administration militaire ne commence, à proprement parler, qu'avec l'établissement des armées régulières et permanentes sous Charles VII. Il fallut dès lors assurer la solde, la subsistance, l'armement des troupes, et les officiers qui avaient jusque-là été chargés d'une manière temporaire du service du contrôle, devinrent permanents comme les corps aux besoins desquels ils devaient pourvoir.

Quelques recherches qu'on ait pu faire, on n'a pas retrouvé le texte de l'ordonnance royale constitutive des premières troupes permanentes, soit les *compagnies d'ordonnance*.

Il nous faut à cet égard consulter le P. Daniel :

« Le Roi, dit-il, prit des des moïens efficaces pour entretenir la discipline militaire dans les compagnies d'ordonnance. Il institua des inspecteurs, dont l'occupation continuelle était de visiter les places où les troupes étaient en garnison, de faire de fréquentes revues, pour s'assurer si les compagnies étaient complètes, pour remplacer ceux qui mouraient, pour voir si leurs chevaux, leurs équipages, leurs armes étaient en bon état. » Comme nous venons de le dire, ce n'était pas là une innovation ; c'était tout simplement la consécration d'un contrôle éprouvé depuis la création des troupes soldées.

Ce fait, qu'il eût été facile de conjecturer *à priori,* est confirmé par les historiens contemporains.

« Il y avait, dit l'historien de Charles VII,
» Mathieu de Coucy, certains commis exprès
» de la part du roi, qui voyoient les gens de
» guerre en leurs habillements passer aux
» montres assez souvent, afin qu'ils s'y entre-
» tinssent si comme appartenoit. » Ils furent aussi appelés *meneurs* de gens d'armes, *conducteurs* de gens de guerre, qualification qui précisait bien alors la nature de leurs fonc-

tions. Les commissaires furent substitués aux clercs des maréchaux, dans l'office de passer les troupes en revue, d'arrêter le nombre exact des soldats de chaque compagnie, d'empêcher les capitaines de présenter les passe-volants, de tromper le roi sur l'effectif véritable des compagnies et de le voler en lui faisant payer la solde d'un plus grand nombre d'hommes qu'il n'y en avait réellement. Comme les capitaines recevaient du roi une somme déterminée par soldat à charge de pourvoir à tous ses besoins, on comprend que de nombreux abus auraient été la conséquence inévitable de cette organisation, sans un contrôle rigoureux.

Ce qui devait rendre les inspections plus utiles qu'elles ne l'avaient été jusqu'alors, c'est que ceux auxquels elles étaient confiées avaient été munis de pouvoirs personnels plus étendus. Au lieu d'en référer à l'autorité supérieure des maréchaux, les commissaires des guerres avaient le droit, en qualité de *délégués directs du roi,* de prononcer, en cas de contravention, la privation des gages pour un certain temps ou, même, soit l'exclusion des compagnies, soit la cassation. Comme, à cette époque, la ligne de démarcation entre l'administration et le commandement était loin d'être nettement tracée, les commissaires

avaient encore à exercer dans leurs inspections des attributions disciplinaires. Ainsi c'était à eux qu'incombait le devoir d'assurer l'observation des règlements qui interdisaient aux gens d'armes des compagnies d'ordonnance d'entretenir, à leur suite, des filles de joie, des meutes, des faucons, de porter des vêtements trop luxueux, de faire des dépenses hors de proportion avec les tarifs de leurs appointements. Enfin, les investigations des nouveaux inspecteurs portaient aussi sur les relations entre les capitaines et leurs hommes, pour s'assurer que les premiers ne faisaient pas, sur la solde, de retenues illicites ou ne prononçaient pas d'exclusions mal motivées, et, sur les rapports entre les compagnies et les administrations municipales, afin de veiller à ce que les gens de guerre n'exigeassent rien au-delà de ce qui leur était dû, comme aussi à ce que les provinces acquittassent avec exactitude et loyauté les prestations en deniers et en nature mises à leur charge.

Si l'on en juge par les montres des gens de guerre établis en Limousin, sous le commandement du maréchal de Culant, on peut supposer que le service d'inspection se faisait régulièrement déjà en 1446 (1).

(1) Orig. Archiv. de l'empire, K. 68, n° 21.

Le service d'inspection, dans son origine, produisit peu d'effet. Les commissaires, chargés de passer des revues, ne suivaient pas constamment l'armée; ils n'avaient point non plus de résidence fixe, et on les envoyait momentanément, avec des commissions spéciales, dans des lieux et pour des cas déterminés.

L'institution de l'armée se compléta bientôt, en 1448, par la création d'une sorte d'infanterie nationale composée d'archers. Ces soldats, nommés *francs-archers* en raison de certaines franchises qui leur furent accordées, formèrent une sorte de landwehr ou de garde mobile; ils étaient choisis par leurs paroisses respectives, au prorata de la population, et armés et équipés aux frais desdites paroisses qui s'imposaient pour cet objet une taille spéciale. Les francs-archers devaient ensuite comparaître, aux termes de l'ordonnance qui les créa, devant les élus sur le fait des aides pour la guerre, officiers de finances chargés de vérifier leur armement et leur aptitude au service, de recevoir leur serment de bien et *loyaument* servir le roi envers et contre tous, et de les enregistrer par noms et surnoms, ainsi que les paroisses où ils demeuraient. En temps de paix, les archers restaient dans leurs foyers, et n'étaient astreints qu'à une

montre semestrielle effectuée par les capitaines généraux ou leurs commis, assistés de l'un des élus (ordonnance du 10 novembre 1451), dans les différentes élections, « au lieu qui paraissait le plus commode ; » ils s'y rendaient en armes, accompagnés d'un délégué de leur paroisse, chargé de recevoir les observations du capitaine général sur l'équipement de l'archer (1). En attendant le moment d'être mobilisés, ils étaient incorporés par compagnies, et ces compagnies étaient réunies en divisions correspondant aux quatre grands commandements territoriaux.

Ces règlements auraient supprimé bien des abus, s'ils eussent été fidèlement exécutés ; mais comme les mêmes ordonnances reparaissent de règne en règne, et souvent même plusieurs fois sous le même roi, il faut bien croire que les abus continuaient à subsister. Dans chaque ordonnance, cependant, se rencontrent des prescriptions plus précises ou plus étroites, qui font faire un pas de plus à l'administration.

Louis XI rendit aux Montils-lès-Tours, en avril 1467, une nouvelle ordonnance au sujet des troupes royales. Les capitaines ne pou-

(1) Ordonnance, t. XIV, p. 5

vaient recevoir la solde convenue qu'après avoir fait montre de leurs hommes, chevaux et équipages aux commissaires du roi, institués à l'effet de les voir et de les compter, et de délivrer un acte certifiant le nombre et l'état des présents aux revues ; l'homme d'armes qui abandonnait sa compagnie sans permission perdait son cheval et son équipement, qui étaient confisqués au profit du capitaine. Il était défendu de changer de compagnie sans autorisation, et, sous peine de la hart, de passer des montres dans deux compagnies différentes, ce qui revenait à recevoir double solde ; enfin, les francs-archers étaient inspectés tous les trois mois, « mais en tel lieu que chacun puisse retourner à son logis le jour de la monstre. »

Pour les vivres, chaque subdivision de province fournissait le blé aux troupes de sa circonscription. En temps de guerre, des marchands suivaient l'armée, et de plus on avait recours aux marchés du pays traversé : à vrai dire, c'était le plus souvent par la maraude et le pillage qu'on se nourrissait.

Aussi des plaintes perpétuelles reviennent-elles à chaque instant sur les pilleries des gens de guerre, et les lettres de Louis XI, de Charles VIII, de François Ier, sont-elles pleines de leurs doléances à ce sujet. Pour mettre un

terme à ce désordre, Charles VIII, en octobre 1485, dut fixer le prix des vivres qui seraient fournis aux gens de guerre sur les champs, et nommer des commissaires pour les mener et les faire vivre en bon ordre et police (1). La police, telle que nous l'entendons ici, est celle qui consistait à protéger les personnes et les propriétés des citoyens contre les exécutions de la troupe; la juridiction des commissaires dont nous venons de parler ne s'étendait pas à l'intérieur du corps.

Une chose peut expliquer la persistance de ces abus, c'est le caractère absolument défectueux de l'organisation financière de cette époque. Les fonds rentraient mal dans les caisses du Trésor, et quand ils y étaient, ils en sortaient trop facilement au gré des caprices des princes. On sait comment Louise de Savoie détourna l'argent destiné à la guerre d'Italie, et fit manquer l'expédition de Lautrec. De ce désordre financier, il résultait que les troupes étaient mal payées, et qu'il était impossible de les empêcher de vivre sur le pays. En vain la royauté multipliait les règlements et les ordonnances, et adressait les instructions les plus détaillées aux baillis, aux

(1) Recueil général des anciennes lois françaises, par MM. Decrusy, Isambert, etc., t. XI, p. 152.

élus, aux gouverneurs de province. Un bon système de finances eût mieux valu que tant de paroles comminatoires.

Une autre erreur de cette époque, c'est que l'administration n'agissait pas à part du commandement, et ce funeste amalgame de deux principes qui doivent rester essentiellement distincts contribua plus aux désastres de Charles VIII et de Louis XII en Italie qu'aucune de leurs fautes politiques, ou que leur étourderie chevaleresque, et même leur ignorance en fait d'art de la guerre. Et François Ier lui-même, s'il s'aventura à livrer la funeste bataille de Pavie, ce fût que, trompé par de faux rapports, il croyait son armée plus forte d'un tiers qu'elle ne l'était réellement (1). Or, à qui la faute d'une trompeuse sécurité qui plaça la France à deux doigts de sa perte ? A qui, sinon aux généraux de l'armée, qui administrant eux-mêmes falsifiaient et gonflaient les effectifs pour détournér la solde à leur profit ? Des règlements, des rescrits, des ordonnances intervinrent en 1517, 1523, 1539, 1566, qui avaient pour objet principal de remédier à de tels abus, qui traitaient des congés, des rôles, des changements de corps, enfin qui furent les premiers essais législatifs

(1) Gaillard, Histoire de François Ier, t. III, p. 210.

sur la matière ; mais ce n'étaient encore que de bien impuissantes précautions. Le mal ne devait arriver que beaucoup plus tard à être attaqué de front ; il ne l'a été que du jour où l'on est parvenu à séparer l'admistration du commandement.

Aussi les premiers règlements administratifs datent-ils de cette époque.

Une ordonnance datée de Bordeaux le 15 juillet 1530 reproduit en partie les dispositions des précédentes ordonnances.

Il était permis aux capitaines de délivrer des congés au cinquième de leur compagnie, pour trois mois. Les absents par congé étaient portés dans les *montres* comme présents afin d'être payés de leurs gages.

La solde de l'homme malade était remise à celui de la compagnie qui était le plus lié avec lui. Celui à qui la solde avait été confiée était tenu à prendre du malade certificat du paiement qu'il avait fait, afin de le représenter à la *montre* suivante.

Lors des montres, les commissaires ne devaient excuser l'absence que de 25 hommes d'armes et de 50 archers par compagnie de cent hommes d'armes, ou dans la même proportion, si la compagnie était moins forte.

Les commissaires devaient prescrire aux

archers de se *tenir prets*, *armez en habillement et montez de chevaux légers.*

Un arrêt du conseil du 12 février 1533 dispose en son article 4 que chacun sera tenu de comparaître en personne aux *montres*, excepté ceux qui seront légalement exemptés selon l'ancienne ordonnance.

Art. 6. — Aucun remplacement ne pourra se faire entre deux *montres*, si ce n'est en temps de guerre ; aucune immatriculation ne s'effectuera qu'après que les commissaires auront vu les candidats présentés par les capitaines ou les lieutenants.

Un règlement administratif non moins important que les précédents, est celui qui détermina les routes militaires et les gîtes d'étapes. Les chefs de corps étaient tenus de suivre la route qui leur était indiquée, sans pouvoir s'en écarter sous quelque prétexte que ce fût. L'édit que François 1er rendit à ce sujet en 1545, fut renouvelé par les États d'Orléans de 1560, mais, nous devons l'avouer, sans grand résultat, et jusqu'à la fin du XVIe siècle, le paysan eut beaucoup à souffrir des rapines et des vexations des gens de guerre, malgré l'intervention continuelle des commissaires chargés de mener l'armée.

Une circonstance peut expliquer le peu d'influence réelle de ces officiers. Créés dans

l'origine comme simples contrôleurs, appartenant en réalité à la finance, ils n'obtenaient pas la considération qui s'attachait à la noble profession des armes. Les édits royaux de 1543 et de 1553 avaient bien déclaré que les commissaires jouiraient de tous les privilèges, franchises et exemptions dont jouissaient les gens des ordonnances et la gendarmerie ; ces édits n'avaient pu leur donner le caractère militaire qui leur manquait. Cependant, à partir du milieu du XVIe siècle, ils revêtirent plus sérieusement le caractère militaire : on ne les choisit plus que parmi les gentilshommes et ils devaient avoir suivi les compagnies d'ordonnance, en qualité de combattants, durant six ans au moins (Ordonnance du 2 février 1574).

La première de ces deux conditions ne fut pas maintenue, dans l'intérêt même du contrôle à exercer, et parce qu'il fallait des connaissances spéciales, étrangères le plus souvent à la noblesse ; mais les roturiers auxquels cette charge était confiée acquéraient, dès leur entrée en fonctions, la qualité d'officiers et les droits à la noblesse héréditaire ; de plus, ils pouvaient siéger, avec voix délibérative, au Tribunal de la Connétablie et Maréchaussée de France.

L'année 1557 vit apparaître une nouvelle

création administrative de la plus haute importance : celle des commissaires des vivres. Jusqu'alors les capitaines, munis de la solde convenue, devaient pourvoir à toutes les fournitures nécessaires, nourriture de leurs hommes, entretien des armes, etc., et les soins du gouvernement, après avoir assuré le paiement de la solde se bornaient à provoquer la présence d'approvisionnements sur les routes et dans les camps, afin que les agents chargés des achats n'éprouvassent, en payant, aucune difficulté à faire vivre l'armée . A vrai dire, l'armée avait souvent été exploitée par les fournisseurs, et on avait dû taxer les vivres. Mais on reconnut bientôt l'impossibilité de faire la guerre avec ces moyens rudimentaires d'administration, et en 1557, Henri II créa deux surintendants ou commissaires généraux des vivres, l'un en deçà, l'autre au-delà des monts; sous leurs ordres, des commissaires particuliers dans chaque province; et au bas de l'échelle hiérarchique, des commis aux vivres, chargés d'établir des magasins sur le passage des troupes, et d'acheter les objets nécessaires à la subsistance des armées et à l'avitaillement des places fortes.

Les commissaires généraux, modèles des ordonnateurs qui leur ont succédé, ordon-

naient et régularisaient les marchés de toutes les consommations; ils étaient les guides et les surveillants de tous les employés. Outre les commis qui leur étaient attachés au départ pour l'armée, ils se faisaient suivre par des surnuméraires. Toute cette administration était sous la surveillance suprême de la cour des comptes.

Déjà, en 1549, Henri II avait établi le service des transports et affranchi le peuple de la réquisition des charrois. Le gouvernement avait acheté 600 chariots et 4,000 chevaux avec leurs harnais.

A l'armée, on approvisionnait les troupes par réquisitions. Le premier marché passé avec un entrepreneur porte la date de 1575. Le ministre de la guerre n'était chargé que des marchés des approvisionnements de siége qui ne pouvaient être rendus publics; et quant à ceux plus considérables des troupes en campagne, le ministre des finances les faisait afficher pendant trois quinzaines. L'adjudication était présidée par le chancelier, assisté des ministres de la guerre et des finances. Les fournisseurs prenaient dans les actes le titre de munitionnaires; plusieurs riches marchands s'associaient ordinairement pour les fournitures. Ces associés étaient, moyennant une part aux bénéfices, cautions

du fournisseur, et prenaient le titre d'intéressés dans les affaires du roi. Les actes étaient terminés par cette clause : « Et il sera donné aux pauvres la somme d'un vingtième des sommes allouées, pour qu'ils bénissent l'opération ; » formule qui fut remplacée au dix-septième siècle par celle-ci : « Ladite somme de mille écus sera répartie entre nous, pour être donnée aux pauvres, suivant nos intentions. »

A la fin de l'entreprise, les fournisseurs avaient deux comptes à rendre, l'un au ministre, l'autre à la chambre des comptes ; l'un moral, l'autre matériel.

Toutes les innovations ne furent pendant longtemps que de dangereux essais ; privée des anciens moyens, les réquisitions, l'armée ne fût pas toujours régulièrement servie par l'entreprise. Reconnaissant l'abus du système des fournitures par entreprises, Sully mit les approvisionnements en régie, c'est-à-dire qu'il fit lui-même les affaires de l'État, au moyen d'agents directs de l'État.

L'institution des commissaires des guerres dut, cela se conçoit, éprouver toutes les vicissitudes du pouvoir central dont elle était une émanation : « Forte avec les rois forts, faible avec les rois faibles. » Pour se faire une idée exacte des difficultés inhérentes à son mandat, il importe de ne pas perdre de vue

dans quelle sphère et sur quelles personnes il fallait l'exercer : Contrôler une noblesse puissante, orgueilleuse, turbulente, était une rude affaire, et les ordonnances de 1554 et de 1633 prouvent bien que c'est seulement après les exécutions sévères de Richelieu que ce contrôle cessera de faire courir des dangers personnels à ceux qui avaient à l'exercer. (1)

Il n'y a donc pas lieu d'être surpris de l'instabilité qu'on remarque à chaque instant dans la nature, l'étendue des fonctions des commissaires des guerres, dans la somme des honneurs et des privilèges qui leur sont attribués ; c'était la conséquence naturelle des événements. Sous François I[er] et Henri II, qui se montraient des rois forts, l'institution devint puissante ; elle fonctionna énergiquement, grâce aux ordonnances de 1543 et 1553. Sous les derniers Valois, au contraire, les exigences des chefs militaires, que l'amoindrissement de la royauté et les guerres civiles rendaient de plus en plus arrogants, affaiblissent son action, quelquefois même pour un temps l'annihilent complétement.

Le préambule des ordonnances de 1574 et 1584 dit : « L'injure et la malice du temps ont

(1) Histoire législative du corps de l'intendance militaire, par V. Laurent-Chirlonlou.

tellement perverti toutes choses qu'il serait arrivé qu'aucun de nos commissaires voulant tenir la main à faire pratiquer nos ordonnances ont été, par quelqu'un des capitaines, membres des compagnies, les voulant intimider et s'opposer trop licencieusement à eux au contraire du respect que nous voulons et entendons être porté à nos dits officiers faisant leur charge, où ils *représentent notre personne*, reçus avec paroles arrogantes et injurieuses. »

Nous ne nous arrêterons pas à énumérer toutes les modifications, d'ailleurs de peu d'importance, apportées perpétuellement à l'institution des commissaires des guerres; ces mutations perpétuelles n'offriraient à l'histoire aucune espèce d'intérêt. Nous nous bornerons donc à insérer ici, comme résumé parfait de tout ce qui s'est fait en cette matière au XVIe siècle, le titre des *Basiliques* ou code de Henri III relatif aux commissaires et contrôleurs des guerres.

« *Des commissaires et contrerroolleurs ordinaires des guerres et de leur devoir en commun.*

ART. Ier.

« Voulons qu'il y ait certain nombre limité de commissaires et contrerroolleurs provinciaux et ordinaires de nos guerres pour faire

les Monstres et tenir le Contreroolle des payemens de nostre gendarmerie.

II.

« Afin que les monstres de nostre gendarmerie soyent plus exactement faites, et ce qui dépend du corps de nostre gendarmerie soit restably en sa première forme et institution : voulons qu'aduenant vacation des offices des commissaires des guerres, aucuns ne puissent estre admis en iceux, s'ils ne sont gentilshommes, ayans auparauant suivy nos ordonnances, durant le temps de six ans pour le moins.

III.

« Ceux qui seront pourueuz des Estats de Commissaires des guerres, Contreroolleurs et payeurs de nostre gendarmerie, seront tenus deux mois après l'expédition de leurs lettres de prouision, icelles lettres faire enregistrer au greffe du siége de la Mareschaucee de France, auec declaration signée d'eux, contenant le lieu de leur résidence et domicile.

IIII.

« Les enroollemens des gens de nos ordonnances ne se feront que par lesdits Commissaires et Contreroolleurs de nos guerres.

V.

« Lesdits commissaires pour le faict des monstres de nostre gendarmerie, seront departis par nous, ou les Mareschaux de France, et en leur absence par nos Lieutenants Généraux, ès lieux où se feront lesdites monstres. Et pour le regard desdits Contreroolleurs, par le Contreroolleur général, et où il aduiendroit qu'il n'y eut nôbre suffisant desdits Commissaires et Contreroolleurs ordinaires, pour faire lesdites monstres, en ce cas y en sera commis et deputé d'extraordinaires ; à sçavoir de Commissaires, par lesdits Mareschaux de France en leur absence, par nos dits Lieutenans généraux, et de Contreroolleurs ordinaires et extraordinaires, par ledit Contreroolleur general, ou bien par lesdits Provinciaux, dont ils seront responsables, et en sera fait et dressé un estat qui sera signé par nous, ou lesdits Mareschaux de France, Lieutenans Generaux, Contreroolleurs General, ou des Contreroolleurs Prouinciaux, chacun en son regard, don copie deuement signée et approuuee sera deliuree aux Thresoriers ordinaires et extraordinaires de nos guerres, pour sçauoir quels officiers ils deuront payer.

VI.

« Les Commissaires et Contreroolleurs de nos guerres, ne feront en l'absence l'un de l'autre, les monstres des compagnies qui leur seront ordonnee, et seront tenus d'assister en personne aux payemens des gens de nos ordonnances, et expedition des roolles, si ce n'estait que le payeur ne se trouuast auec le payement à la Monstre, auquel cas, après que lesdits commissaires et contreroolleurs auront sejourné sept ou huitjours pour le plus, attendant ledit payement, si le payeur a excuse légitime pour monstrer que le defaut et retardement d'iceluy ne procede de la faute et negligècce: sera tenu faire apparoir par actes suffisans de ses diligences et de son deuoir ; sinon à faute d'auoir ce faict pourront lesdits Commissaires et Contreroolleurs arrester sur les gages dudit payeur leurs frais du sejour, à raison de soixâte sols par iour, pour Commissaire, et quarante sols pour Contreroolleur, depuis lesdits huict iours passez, iusques au iour du payement qui se fera à ladite compagnie.

VII.

« Les Commissaires, pour la monstre de chacune compagnie, dont ils n'en pourront

faire que deux, auront la somme de soixante liures tournois, et les Contreroolleurs, pour chacune monstre, dont il n'en feront aussi que deux, la somme de trente liures tournois.

VIII.

« Les Commissaires et Contreroolleurs seront payez de leurs gages par les Thresoriers ordinaires de nos guerres, et non d'autres : après qu'il leur sera deuëment apparu que lesdits commissaires et contreroolleurs auront fait la monstre des compagnies qui leur auront esté de parties, et expedié les acquits en bonne forme aux payeurs d'icelle, ausquels payeurs defendons de payer lesdits commissaires et contreroolleurs, et à eux de les y contraindre, sur peine de suspension de leurs estats.

IX.

« Pour l'execution et entretenement de nos ordonnances, commandons à tous capitaines des compagnies de nos ordonnances, et aux commissaires et contreroolleurs, que faisant les monstres, chacun ayt à porter avec soy une copie de nos ordonnances, pour à leur pouuoir les faire estroitement garder et ob-

seruer, et que deuant que proceder au fait desdites monstres iceux commissaires et contreroolleurs les faiet lire et publier pour estre entretenues, gardees et obseruees, sur peine de nous en prendre à eux. »

« *Du devoir particulier des contreroolleurs provinciaux, ordinaires et extraordinaires des guerres.*

ART. Ier.

« Enioignons à tous les Contreroolleurs, tant prouinciaux qu'ordinaires et autres qui feront departis pour faire les monstres aux Prouinces, et tenir le registre de la despense qui s'y fera, d'enuoyer au contreroolleur général, dans quinze iours apres lesdites monstres, un extrait d'icelles monstres, au vray, contenant le nombre d'hommes qui y aura esté passé, et le payement qui y aura este fait, tant pour lesdites monstres que autre particuliere despence, de laquelle les quittances auront esté par eux enregistrées et contreroollées, autrement et à faute de ce faire dedans ledit temps voulons qu'ils soyent suspendus de leurs estats et charges : et enioignons audit contreroolleur general d'y en commettre d'autres en leur lieu, iusques

à ce que par nous en ayt esté ordonné : ausquels commis voulons estre baillez les gages et taxation, qui autrement pourraient appartenir ausdits defaillans, par les Thresoriers de l'ordinaire et extraordinaire de nos guerres, ausquels commandons ainsi le faire, par vertu des ordonnances que nous leur en expédierons sous la certification dudit contrerroolleur general.

II.

« Et afin que lesdits Contrerroolleurs prouinciaux ou autres commis en leur place, puissent faire apparoir, sans fraude, avoir sotisfaict à la délivrance desdits Estats, roolles et extraicts, qui seront par eux baillez et delieurez audit contrerroolleur general, par un estat signé d'eux, chacun en son regard : ordonnons que ledit contrerroolleur general, sera tenu de sa part, leur en bailler un semblable, signé et certifié de sa main, contenant le iour et la réception des pièces contenues audit Estat, sur lesquels extraicts ledit contrerroolleur general en fera un seul qu'il baillera à la fin de chacun quartier à nous ou aux mareschaux de France.

III.

« Pour le regard des Contrerooolleurs extraordinaires qui ne sont pourueuz en office, lesquels, en l'absence desdits ordinaires sont quelquefois employez aux monstres des gens de pied, nous défendons au thresorier de l'extraordinaire ou son commis, ne leur payer aucunes taxations des monstres qu'ils auront faictes, que préalablement ils n'ayent satisfaict au deub de leur charge, ainsi que lesdicts ordinaires sont tenus faire par nos ordonnances.

IV.

« Lesdits Contrerooolleurs, tant ordinaires qu'extraordinaires, auant que recevoir leur dites taxations, rapporteront audit Thresorier certificatios signees du Contrerooolleur general ou de celuy de ses commis, auquel ils auront en leur departement et en ce faisant, ledit Contrerooolleur general fera axstraint incontinent après auoir reçu lesdits extraicts des monstres qui se feront, tant en l'ordinaire que extraordinaire desdictes guerres, nous en aduertir de quartier en quartier, et les Mareschaux de France bailler un estat de la despense qui aura este faicte, et pour le regard desdites monstres, et des deniers d'icelles, à nous reuenans bons.

V.

« Afin que le Contreroolleur général de nos guerres nous puisse rendre raison de iour à autre, de la despence qui se fera ès provinces pour les gens de guerre qui y seront en garnison, ordonnons que les Contreroolleurs Prouinciaux seront tenus, sur peine de priuation de leurs gages, incontinent après les monstres faictes, envoyer audit Contrerooleur général l'Estat d'icelles, et enfin de chacune armée, où à mesure qu'il leur mandera, luy en represnter les extraicts, pour sur iceux vérifier lesdits Estats, et ne pourront lesdits Prouinciaux faire aucuns départemens ausdits Contreroolleurs, pour les monstres des compagnies, tant de cheval que de pied qui passeront par leur dites Prouinces, iusques à ce qu'elles résident et tiennent garnison en icelles. Seront aussi tenus d'y faire résidence, pour y exercer leurs Estats, sans y commettre autres que Contreroolleurs ordinaires des guerres, et en cas de maladie seulement. »

Tel était l'état dans lequel Henri IV trouva l'administration militaire. Ce prince, qui passa les premières années de son règne à conqué-

rir son royaume, se préoccupa vivement d'améliorer les institutions de son temps, et donna un soin tout particulier aux subsistances. Une de ses innovations fut de créer, par un édit du 10 avril 1595, outre les cinquante commissaires institués par Charles IX en 1567, vingt-quatre offices de Commissaires Provinciaux. Ceux-ci se distinguaient des ordinaires en ce qu'ils avaient une résidence fixe et un service territorial, tandis que les commissaires ordinaires étaient attachés aux troupes et mobiles comme elle ; ils passaient en revue les troupes de ligne, même lorsqu'un commissaire ordinaire était attaché à ces troupes, sans préjudice des droits de ce dernier. Bien plus, les commissaires provinciaux pouvaient recevoir les montres des gardes des gouverneurs, pour s'assurer de leur effectif.

Grâce à cette mesure, Henri IV et Sully parvinrent à remédier à une partie des imperfections de l'armée, et à faire renaître dans les troupes l'ordre et la discipline, altérés par un demi-siècle de guerres civiles. Mais au milieu des troubles qui agitèrent le pays pendant la minorité de Louis XIII, les mêmes causes ramenèrent les mêmes erreurs et les mêmes abus. Richelieu porta en cette matière, comme en beaucoup d'autres, toute

la précision de son génie, et réorganisa sur des bases nouvelles l'administration militaire. Jetons un coup d'œil sur ses actes, en analysant le remarquable travail de M. Caillet (1).

Avant Richelieu, il y avait deux commissaires généraux qui surveillaient les différents services; les employés exerçaient sous leurs ordres, avec des commissions temporaires.

En 1627, il y avait six offices de commissaires généraux. Ces officiers avaient tous obtenu le titre de Commissaires généraux, Conseillers du roi, Surintendants des vivres; leurs fonctions étaient de surveiller la levée, l'administration, la répartition des réquisitions en nature, de fournir les voitures pour leur transport, faire payer les frais de magasin et de monture, procurer les ustensiles nécessaires, et enfin assurer la distribution aux troupes. L'édit de création portait qu'ils seraient spécialement chargés de tout ce qui aurait rapport à la direction des vivres, étapes, fournitures à faire aux troupes de toutes armes, dans les camps, villes, garnisons de routes; il leur accordait, outre trois mille livres, d'appointements fixes, un droit de quatre pour cent sur toutes les sommes payées pour fournitures, plus un droit de

(1) Caillet. — L'administration sous le cardinal de Richelieu, t. II, ch. XIII.

charrois de deux journées par montre de trois équipages des vivres. Le même édit leur accordait entrée au conseil du roi, les autorisait à y prendre l'initiative sur tout ce qui aurait rapport au bien du service, les faisait jouir des exemptions, priviléges et honneurs accordés aux plus importantes dignités.

Un autre édit, donné en même temps, réduisait les surintendants aux fonctions d'ordonnateurs des dépenses, et leur retirait le maniement des fonds, par la création de six offices de Trésoriers généraux des vivres. Ces officiers payaient sur les ordonnances des premiers ; et, comme ils étaient dépositaires des fonds, ils fournissaient un cautionnement chez le Prévôt de la ville de Paris.

Les agents temporaires de ces premiers administrateurs n'ayant pas assez de consistance, on créa encore un office de Conseiller Commissaire particulier des vivres en chaque élection ; ils furent ajoutés à d'autres plus anciennement créés ; ils étaient aux intendants des armées ce qu'étaient aux intendants des provinces les subdélégués.

Les choses demeurèrent ainsi organisées autant de temps que l'armée moins nombreuse put, pour ses approvisionnements, se contenter de réquisitions en nature : c'était sans doute le mode préférable pour l'intérêt des

contribuables ; il était plus facile de donner une part de sa récolte, que d'en accélérer la vente difficile, pour porter de l'argent. C'était aussi le mode le plus avantageux pour l'État, qui, débarrassé des frais d'achats et des pertes qu'on lui fait toujours éprouver dans le commerce, n'avait à surveiller que la conservation et la distribution. Ce mode était excellent pour de petites armées appelées à faire une guerre défensive.

Nous avons dit plus haut que l'une des causes qui avaient le plus favorisé le désordre des troupes était le manque de solde. L'ordonnance de 1629 renferme plusieurs articles destinés à assurer le payement des troupes : la solde sera payée par avance ; dans chaque régiment il résidera un payeur et un commis, lesquels seront tenus de payer en main propre les soldats, de 9 jours en 9 jours ; des commissaires des guerres, établis à demeure, doivent faire des montres tous les trois mois et vérifier tous les rôles faits à chaque compagnie depuis la montre précédente ; des peines sévères sont édictées contre les passe-volants, et toute infraction à la loi de la part des chefs entraîne la perte de la noblesse, la perte de l'emploi et la répétition des sommes détournées.

L'État prend à sa charge, en tout temps et

en entier, le service des vivres, et établit une manutention à la suite de chaque armée. En 1631, l'administration des subsistances militaires est organisée d'une façon complète, ayant à sa tête un grand maître et un surintendant général des vivres, munitions, magasins, étapes et avitaillement de France. Le Grand Maître est au-dessous de lui ; comme adjoints, deux Commissaires généraux des vivres aux camps et armées, et un Contrôleur général des vivres. Dans chaque élection dut résider un Conseiller intendant des vivres et étapes, et dans chaque paroisse un Commissaire garde particulier. Des instructions réglaient tous les détails : le mode d'adjudication pour les fournitures, la comptabilité des munitionnaires, la formation des magasins dans les grandes places. Un impôt nouveau fut créé sous le nom d'*ustensile*, dans le but de fournir au soldat tout ce qui lui était nécessaire en son gîte d'étape.

Le moyen le plus puissant d'assurer l'observation de la discipline et d'empêcher les désertions, c'est sans contredit l'obligation du costume militaire. Richelieu comprit cela : au siége de La Rochelle, les soldats reçurent des habits de bure grise ou de serge rouge, ainsi que des souliers, que fournirent les principales villes du royaume. Ce ne fut

qu'en 1670 que l'habillement, jusque-là au compte des capitaines, passa au compte du roi.

C'est aussi à Richelieu qu'il faut rapporter les premiers essais sérieux pour organiser dans les armées un service médical.

Pendant longtemps la santé des troupes n'avait fixé que médiocrement l'attention des gouvernants. Henri IV avait bien établi des ambulances. Jusqu'au règne de Louis XIII, les hôpitaux civils avaient été suffisants pour recevoir les malades appartenant à l'armée ; mais quand, sous Richelieu, l'armée fut portée à cent mille hommes, il devint indispensable de créer des hôpitaux exclusivement militaires. D'après l'ordonnance de 1629, tout régiment dut avoir une infirmerie, des chirurgiens et des aumôniers. On établit en même temps dans chaque armée des jésuites et des cuisiniers, pour soigner les officiers qui auraient eu de la répugnance à aller à l'hôpital (1). Et, proclamons-le, car c'est l'honneur de notre pays, la France fut la première à se préoccuper des soins à donner à ses soldats.

Mais l'acte le plus considérable du ministère de Richelieu, en ce qui concerne l'administration militaire, est l'établissement

(1) Dépôt de la Guerre; ordon., 1638, n° 31.

auprès de toutes les armées d'*Intendants de justice, police et finances*. Cette mesure eut pour résultat de séparer le commandement des troupes et l'administration proprement dite. Quoique les intendants eussent un rang dans la hiérarchie des grades ordinaires, ils n'étaient en réalité que de simples administrateurs. Leur autorité était plus étendue que celle des anciens commissaires des guerres : l'administration du personnel et du matériel, la surveillance du recrutement, des fournitures, de la solde, la perception des contributions de guerre imposées au pays conquis, telles étaient leurs attributions. La police des troupes et l'exécution des ordonnances royales leur appartinrent également. Ces magistrats cumulaient quelquefois l'intendance de l'armée en campagne et celle de la province où les troupes séjournaient, surtout sur les frontières et dans les pays nouvellement conquis.

Les intendants des armées devaient user de leurs pouvoirs conformément aux dispositions militaires du général, mais en obéissant aussi à des lois et à des règles tracées d'avance, dont ils furent constitués gardiens et défenseurs. Ils étaient tenus d'exécuter, dans les circonstances graves, tous les ordres que leur donnerait ce même général, seul juge du salut de son armée ; mais ils eurent

pour premier devoir d'en rendre compte sur-le-champ au Roi, qui se trouva ainsi averti par une autorité indépendante, c'est-à-dire sans souci de la colère du chef militaire, de toute mesure que celui-ci pouvait prendre contre les lois et, à l'occasion, contre l'ordre établi. De ce jour, la séparation du commandement des armées et de leur administration fut consommée, et devint maxime de gouvernement. Elle eut le double résultat de créer l'ordre dans les finances et la sécurité dans l'Etat.

Ainsi les chefs des armées étaient réduits à leurs attributions essentielles, le commandement, pendant que les intendants, devenus chefs directs des commissaires des guerres, exerçaient une autorité puissante et variée. Et quand la charge de connétable fut supprimée, en 1626, tous les pouvoirs militaires et administratifs furent concentrés, de fait et de droit, dans la main de l'un d'eux, placé près du roi, sous le nom de secrétaire d'Etat de la guerre. (1).

Ce fut là, quoi qu'en aient dit certains auteurs estimés, un progrès considérable, et si, par malheur, on revenait sur cette notable amélioration, ce serait rétrograder. Laisser

(1) Histoire législative du corps de l'Intendance militaire, par V. Laurent-Chirlouchou, sous-intendant militaire.

les agents administratifs devenir généraux, ou concéder aux généraux qu'il n'y aura plus d'administrateurs qui les contrarient, ce serait, nous ne craignons pas de le dire, ramener l'art à son enfance, sous un faux prétexte de simplification. Le progrès de toutes les sciences, l'augmentation des armées, le système des responsabilités parlementaires, tout exige que l'administration reste distincte du commandement, tout nécessite le maintien d'un tel mécanisme, et on ne peut que souhaiter qu'il soit conservé. Seulement, le difficile, c'est de tenir la balance égale : faute de l'avoir fait, l'institution a toujours été d'un extrême à l'autre.

La création des intendants de justice, police et finances aux armées, ne changea rien à la situation des commissaires des guerres, sinon de leur donner des chefs. Ces commissaires furent eux-mêmes fortifiés par un édit de Louis XIII, de 1635, qui créa 69 commissaires provinciaux, auxquels fut atribuée une garde spéciale de 300 archers ; ils eurent le droit de prendre la qualité d'écuyer, et de porter un bâton pareil à ceux que portaient les capitaines et lieutenants des gardes du corps de Sa Majesté. Avant la création des ordonnateurs, c'est à eux qu'incombait le droit de suppléer l'intendant de la province ;

leur nom de provincial fut changé en celui de principal, en 1776.

Tel a été le développement de l'administration militaire pendant la période qui nous occupe. Les commissaires du roi aux armées deviennent une institution avec l'établissement des armées permanentes, et exercent un contrôle actif sur l'effectif des troupes et leur police en temps de marche ; un peu plus tard, les commissaires des vivres sont institués, et une nouvelle branche d'administration est ainsi créée. Enfin, Richelieu crée les commissaires généraux et les intendants de justice, police et finances près des armées. Les différentes branches du service naissent ainsi les unes après les autres, et constituent un corps incohérent peut-être, mais complet dans. ses diverses attributions. On peut dire que sous Richelieu l'intendance militaire existe, sauf quelques perfectionnements à y introduire.



CHAPITRE IV

LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES

DEPUIS LA CRÉATION DES INTENDANTS JUSQU'A LA RÉVOLUTION.

La création de Richelieu apportait trop d'entraves à l'omnipotence des gouverneurs dans les provinces et des généraux aux armées, pour ne pas soulever les récriminations et la haine de la noblesse, attaquée dans ce qu'elle regardait comme ses droits. Aussi, après avoir protesté, les parties intéressées s'empressèrent-elles de saper la nouvelle institution, à la première occasion qui se présenta. La Fronde leur en fournit le moyen, et les intendants furent renversés, au milieu des troubles et de la licence de cette époque.

A peine le pouvoir royal eut-il repris le dessus, que les intendants furent rétablis et consolidés. Louis XIV n'oublia jamais les écarts de Condé et de Turenne, et il accueillit avec empressement toutes les réformes administratives qui permettaient de tenir les géné-

raux en échec, en leur refusant les moyens de se révolter et de fomenter la guerre civile. Il fut admirablement secondé par Louvois, qu'on a appelé le plus grand des commis, et qui mérite cet éloge par le génie qu'il a porté dans l'administration. Grâce à sa volonté énergique, à son caractère brutal, le contrôle des commissaires des guerres fut imposé aux officiers, l'autorité des intendants aux généraux, et le bras du roi se fit sentir partout par le bras de son ministre de la guerre.

Louvois arriva aux affaires en 1662, en succédant à son père Le Tellier, dans la charge de secrétaire d'État de la guerre. Il n'était âgé que de vingt et un ans. Il avait toutes les qualités qui font l'administrateur éminent : une vue claire, nette et profonde des choses, une grande perspicacité, une fermeté inébranlable à suivre ses conceptions jusqu'au bout, un esprit étonnant d'organisation, une connaissance parfaite des hommes, l'art de susciter autour de lui des coopérateurs intelligents et dévoués, une prodigieuse fertilité d'expédients et de mesures, une activité dévorante (1), un ordre ad-

(1) La Correspondance de Louvois ne remplit pas moins de deux cents portefeuilles in-folio, au dépôt du ministère de la guerre.

mirable, une vigilance qui ne se laissait jamais surprendre, une application minutieuse à tous les détails du service, et par-dessus tout une volonté puissante qui savait s'imposer. Tel était l'homme qui allait prendre en main la direction des affaires de la guerre.

Après avoir fait confirmer les commissaires des guerres et les intendants dans les attributions et dans les prérogatives qui leur avaient été contestées, Louvois porta toute son attention du côté des subsistances. Jusque-là, tous les éléments du succès à la guerre n'avaient consisté que dans la valeur du personnel; la bravoure des soldats et l'habileté des chefs avaient fait la victoire. Le ministre comprit que le matériel n'importait pas moins, et qu'il était indispensable que le soldat fut armé, équipé, nourri, et pourvu de toutes les ressources qui, en assurant la satisfaction de ses légitimes besoins, contribuent à relever son moral.

Le principal problème est celui des subsistances. Ce service si important avait été laissé jusqu'alors sous la direction du ministre des finances, et l'économie de Colbert avait été la cause de grandes souffrances dans la campagne de 1668. Sur un

régiment de 1000 hommes, 400 étaient malades ; dans le seul cantonnement de Charleroi, 800 hommes d'infanterie étaient hors d'état de servir ; l'armée française avait été décimée par la misère plus que par les combats. En apercevant la cause du mal, Louvois y porta aussitôt le remède. Au lieu de laisser à l'administration des finances le soin de passer tous les marchés pour le logement, les étapes, les vivres et les hôpitaux, il fit entrer tous ces services sous la direction immédiate de la guerre, et se réserva l'ordonnancement de toutes ces dépenses, en en laissant le contrôle seulement à l'administration compétente.

Des magasins de vivres furent créés partout où il était nécessaire. Les places de l'intérieur furent approvisionnées pour six mois, et les places de la frontière plus amplement encore, afin de pourvoir aux besoins d'une entrée en campagne. Des approvisionnements suivirent les troupes et les rendirent d'une plus grande mobilité, ce qui permit à la France d'entreprendre ces campagnes d'hiver qui étonnèrent tant l'ennemi, et nous donnèrent la Franche-Comté. Forcé d'abandonner au commerce l'approvisionnement de tous ces magasins, Louvois essaya de centraliser cette opération et de n'avoir qu'un

seul munitionnaire ; mais la complication de ce service entrava ce projet. Les armées se multipliaient tous les jours davantage, et le théâtre de la guerre étant à la fois au nord et au midi, il devenait impossible à un seul homme d'approvisionner tous les corps sur tous les points. Le ministre Louvois essaya du moins de retenir dans sa main tous les fils de cette administration subalterne, en portant sa vigilance sur les commis des fournisseurs, tout comme s'ils avaient dépendu de lui directement. Il poussait dans ces places d'anciens agents éprouvés du ministère; il en excluait les gens inconnus ou mal connus; il se faisait adresser par leurs chefs et par les généraux des rapports sur leur gestion et leur manière de servir, il se préoccupait de l'avancement de ceux dont il était satisfait et leur accordait des gratifications. Lorsque la fin de la campagne amenait le licenciement de tous ces agents subalternes, il retenait les meilleurs au service de l'État et en faisait des gardes-magasin, afin de les retrouver à sa disposition lorsque les besoins d'une nouvelle guerre l'exigeraient.

Le munitionnaire était un personnage important. Il avait entrée au conseil des généraux, et le *général des vivres* fut longtemps classé parmi les généraux eux-mêmes, avant les intendants, qui pourtant étaient chargés

d'ordonnancer et de contrôler. Le Maréchal de Villars donnait trente dragons d'escorte à Lemaire, son général des vivres.

Ces mesures produisirent des effets salutaires, mais le mal dont souffrait l'armée avait d'autres racines. Les régiments et les compagnies étant la propriété de ceux qui les commandaient, il y avait, comme nous l'avons déjà dit, une sorte de marché entre le roi et les capitaines, ceux-ci s'obligeant, moyennant une solde déterminée, à recruter, armer, faire vivre et tenir en état un certain nombre d'hommes. Que résultait-t-il de ce mode d'administration par spéculation? Les officiers pauvres, ou dissipateurs, ou peu probes, s'ingéniaient de cent manières à retenir le plus possible de l'argent qui leur était donné pour le service public, employaient des passe-volants pour grossir frauduleusement leur effectif, et laissaient dans la misère les soldats réels. Cent ordonnances, depuis le xv[e] siècle, avaient tenté de remédier à cet état de choses par la menace de la pendaison et par l'institution des Commissaires des guerres. Louvois parvint à remettre l'ordre et la probité dans le service en fortifiant l'institution des intendants et des commissaires et en la réglementant d'une manière étroite.

Pour parvenir à des résultats sérieux, il mettait tous les corps en mouvement, les faisait inspecter, non-seulement au départ et à l'arrivée, mais encore sur tous les points de la route ; et comme on pouvait encore tromper la vigilance des commissaires, les ordres de marche étaient subitement modifiés, de manière à déjouer toutes les combinaisons que les officiers auraient pu préparer pour présenter un effectif peu sincère. Cette surveillance incessante remit l'ordre dans l'administration, et força les officiers à résider dans leurs compagnies. Ils s'y trouvèrent bientôt obligés d'autant plus étroitement, que les commissaires des guerres, autorisés à passer les troupes en revue « toutes fois et quantes ils avisaient pour le bien de sa Majesté, » multipliaient ces inspections.

En même temps Louvois adoucit les peines exorbitantes qui frappaient autrefois les officiers coupables, peines qui, à cause de leur gravité même, étaient rarement appliquées. On ne peut pas toujours pendre les gens, ou leur couper le nez, mais il est facile de les condamner à l'amende ou de les casser de leur grade. Par ces mesures plus humaines et en même temps plus efficaces, le ministre réussit, sinon à supprimer absolument, du

moins à restreindre d'une manière notable toutes les irrégularités. Tous les officiers dans les compagnies desquels on constatait la présence d'hommes fictifs ou de soldats prêtés, étaient cassés ; tout soldat qui indiquait un passe-volant lors de la revue, obtenait son congé absolu avec une gratification en argent. Il était aussi défendu aux officiers de laisser passer en revue un des chevaux de leur équipage pour en toucher les rations, le dénonciateur de ce fait, outre les avantages ci-dessus marqués, emmenait encore le cheval du capitaine.

Pour donner plus de poids à ces ordonnances, on attacha une responsabilité matérielle à la fonction des commissaires :

« Pour l'exécution de nos ordonnances, avait déjà dit le roi Henri II, dans son édit du 2 novembre 1549, art. 42, commandons aux Commissaires des guerres, que faisant les montres, ils aient à porter, chacun avec soi, une copie de nos ordonnances pour, à leur pouvoir, les faire étroitement garder et observer, et que devant que procéder du fait desdites montres, iceux Commissaires les fassent lire et publier, pour être entretenues, gardées et observées sur *peine de nous en prendre à eux.* »

Sous les règnes suivants, les ordonnances ne sont pas moins péremptoires.

« Veut et entend sa Majesté que ceux des Commissaires des guerres qui se trouveront avoir passé dans les extraits de leurs revues les régiments et compagnies sur un pied plus fort que l'effectif soient non seulement punis par la prison et la privation de leurs emplois, mais encore par la perte réelle de leurs dits offices de commissaires, lesquels, en ce cas, Sa Majesté déclare, dès à présent comme pour lors, confisqués à son profit (O. Louis XIV, du 21 janvier 1705).

« Déclare, Sa Majesté, qu'elle rendra lesdits Commissaires des guerres responsables des désordres commis par les troupes dans leurs départements dont ils ne l'auront pas avertie (O. 20 octobre 1629).

« Déclare, Sa Majesté, qu'elle rend lesdits Commissaires des guerres responsables, sous peine d'interdiction, d'empêcher les officiers généraux et autres de se servir d'aucun équipage des vivres. » (O. du 18 mars 1734).

Il restait à détruire une autre cause d'abus, la difficulté était plus grande, parce que les prévaricateurs étaient plus puissants. Il s'agit des gouverneurs de forteresses, qui avaient conservé le privilége de fournir leur

garnison, et qui, en présentant des états fictifs, trompaient le roi et l'empêchaient d'envoyer du secours là où il eût été nécessaire. Témoin, d'après le récit de Feuquières, ce gouverneur de Brême qui, assiégé par les Espagnols en 1638, avait fait payer 1,700 hommes quoiqu'il n'en eût que 600. La faiblesse de cette garnison, qu'on ne songea point à secourir, la força à capituler. Il fut condamné à avoir la tête tranchée, ce vol étant assimilé à une trahison. Louvois eut le mérite d'extirper cet abus. Il lui sembla monstrueux que, dans un État policé, des chefs militaires eussent le pouvoir arbitraire de lever, d'organiser, de commander et d'employer des troupes, et il signifia aux gouverneurs qu'ils n'eussent plus désormais à s'immiscer dans de semblables opérations. Il envoya dans tous leurs gouvernements des détachements de l'armée de ligne, mesure qui centralisa pour la première fois tous les pouvoirs militaires, et réduisit à néant les prétentions des gouverneurs. Cet acte seul a plus éloigné les causes de trouble et ruiné les moyens de guerre civile, que tous les autres réunis de l'administration de Richelieu.

La licence que nous avons vue régner dans les temps du XVIe siècle, avait continué au

XVIIe, et les violences des soldats contre les populations paisibles du royaume sont attestées par tous les documents de cette époque. Les peines les plus sévères, et l'autorité des généraux les plus illustres, Luxembourg, Turenne, Vauban, n'avaient pu réprimer ces excès. Une ordonnance du roi, dont voici quelques extraits, chargea les commissaires des guerres de remédier à ces désordres.

« Ordonnance du roy concernant la police que Sa Majesté veut estre gardée par les troupes de ses armées, tant dans les marches que dans les quartiers :

« Sa Majesté ayant pourveu à ce que ses » troupes soient ponctuellement payées de » dix jours en dix jours par avance, à ce que » le pain leur soit régulièrement fourni, et » donné ordre que toutes les fois qu'il sera » possible il soit fourni à l'infanterie des » vaches pour leur subsistance, Sa Majesté » deffend à tout garde de son corps, gen- » darme, cavalier, dragon et soldat, de s'é- » carter à droite ni à gauche de la marche » de l'armée, sous quelque prétexte que » ce puisse estre, quand même ce seroit » avec permission de son officier, à peine de » la vie.

» Et afin que les officiers soient obligés » par leur intérêt propre à tenir la main à » l'exécution de ce que désire en cela, elle » veut que les Commissaires des guerres » comptent tous les jours les troupes dans » la marche.

» Deffend en outre Sa Majesté aux com- » missaires des guerres qui compteront les » troupes dans les marches, d'avoir aucun » égard aux soldats que les officiers leur » pourroient dire estre avec les bagages.

» Mande et ordonne Sa Majesté à ses lieu- » tenans généraux en ses armées, mares- » chaux et mestres de camp, colonels, capi- » taines, chefs et officiers de ses troupes, » comme aussi aux intendans de ses dites » armées et aux commissaires de ses guerres » ordonnez à la conduite et police desdites » troupes, de tenir la main à l'exécution de » la présente. »

L'introduction du système des retenues ouvrit la porte à un nouvel abus. Sous Louis XIV, le tarif de solde était supérieur à ce qu'il était sous Henri IV, mais ce n'était là qu'une illusion, car on opérait des retenues pour le prix des fournitures faites en nature, et en cela le soldat était trompé par les capitaines.

En l'année 1669, une ordonnance du roi eut pour objet d'obliger les officiers des troupes de faire des décomptes à leurs cavaliers et soldats :

« Sa Majesté ayant esté informée qu'au préjudice des deffenses qu'elle a ci-devant faites, aucuns des capitaines et officiers commandant ses troupes ne prennent soin de faire les décomptes à leurs cavaliers et soldats, ce qui fait que la plupart sont mal vêtus, montez et équipez, et Sa Majesté voulant y pourvoir selon que le bien de son service le requiert, Sa Majesté ordonne aux chefs et officiers de ses dites troupes de faire incessamment, et en présence des commissaires des guerres, ordonnance à la police d'icelles. »

En l'année 1671, une autre ordonnance porta défense aux officiers de retenir sur la solde de leurs soldats plus que le sol destiné pour leurs habillements et chaussures :

« Mande et ordonne Sa Majesté aux gouverneurs et lieutenans généraux en ses provinces et armées, intendants en icelles, et aux commissaires des guerres ordonnez à la police de ses troupes d'infanterie, de tenir la main, chacun à son égard, à l'observation de la présente, laquelle Sa Majesté veut

estre leue et publiée à la teste desdites troupes et affichée dans lesdites places. »

Ces mesures ne pouvaient obtenir leur effet qu'à la condition d'armer les intendants et les commissaires d'une autorité forte et reconnue. L'intendant placé par le roi auprès du général en chef était un personnage civil, et son autorité, une émanation directe de l'autorité royale. Il relevait directement du ministre de la guerre, qui n'était pas militaire et qui ne l'est devenu que plus d'un siècle après. Les honneurs dont on l'entourait témoignent de son importance : il était le second dans l'armée et marchait à la même hauteur que le général en chef, mais de manière que la tête de son cheval ne dépassât pas la botte du chef. Il avait sous ses ordres les commissaires des guerres, qui avaient aussi conservé un caractère essentiellement civil. Un édit de 1664 et une ordonnance de 1704 fixent leur rang.

L'édit du 4 avril 1664 porte : « Sa Majesté ordonne que tout Commissaire des guerres marchera, en toute occasion, à la gauche du Commandant de la troupe, soit d'infanterie ou de cavalerie, à la conduite et à la police de laquelle il sera departi. »

L'ordonnance de 1704 dit textuellement :

« Auront lesdits commissaires (ordinaires et provinciaux) le pas après les gouverneurs, commandants de place et lieutenants du roi, et auront la gauche aussi, en toute occasion, du Commandant de chaque régiment et troupe. »

Des décisions de Louvois et de Chamillart, en 1687 et 1703, ont donné le pas aux commissaires des guerres sur les majors de place, quand ils ne commandaient pas en l'absence du lieutenant de roi.

Toutes ces mesures tendaient, dans la pensée de Louvois, à opérer un véritable démembrement de l'autorité qu'exerçaient auparavant les généraux d'armée, en y introduisant la séparation des pouvoirs : au général, tous les pouvoirs militaires ; à l'intendant, toute l'autorité administrative. Dans cette réforme, Louvois agissait sans doute par des vues élevées ; il voulait empêcher le retour des guerres civiles qui avaient troublé les premières années du règne de Louis XIV ; mais, à son insu, il subissait ce besoin de centralisation qu'éprouve toujours un ministre désireux de tout diriger du fond de son cabinet. Il faisait de son côté ce que Louis XIV faisait du sien, en voulant régler

de Versailles les moindres opérations de ses armées.

Il faut l'avouer, Louvois dépassa le but. La séparation entre le commandement et l'administration fut trop tranchée, et les opérations militaires se trouvèrent subordonnées aux mesures administratives dont dépend l'existence même d'une armée. Créer des intendants vigilants, et mettre l'ordre là où régnait le désordre, c'était donner une force nouvelle à nos troupes; mais vouloir soustraire l'intendant des besoins à l'autorité du général en chef, et isoler les combinaisons administratives des combinaisons militaires, c'était évidemment énerver l'un et l'autre pouvoir par un antagonisme qui naîtrait forcément de leur séparation.

Aussi les plaintes des généraux furent-elles vives. Il faut entendre à ce sujet Coligny et Créquy. « Nous vous ferons bien voir, écrivait le premier à Le Tellier, avec son esprit et sa hauteur d'âme, nous vous ferons bien voir que nous sommes bons ménagers de l'argent de Sa Majesté, et que, si jamais je deviens surintendant des finances, je les ménagerai peut-être aussi bien que M. le maréchal d'Effiat, qui était un porte-rapière comme moi. » Plus tard, c'est Créquy qui adresse à Louvois et au roi lui-même des

plaintes où il y a autant de raison que de juste fierté. « J'ai connu en fort peu de moments, écrit-il, que le sieur Charuel veut tout ordonner en son nom, et qu'il prétend que toutes les choses qui sont à faire en ce pays soient décidées, réglées et faites sous son bon plaisir. Je vous avoue, Monsieur, que ce plan m'a d'autant plus surpris que depuis qu'il plaît au roi de se servir de moi, il m'a toujours laissé l'autorité que l'on doit avoir sur un intendant. Si, après avoir représenté mes raisons à Sa Majesté, elle ne veut pas que les choses se fassent en son nom, mais en celui du sieur Charuel ; si elle désire que je n'entre dans aucun détail de ce qui concerne les troupes et leur subsistance, je m'y conformerai avec beaucoup de soumission, mais avec cette satisfaction de lui avoir représenté qu'il est apparent qu'elle sera mieux servie en donnant quelque crédit à l'autorité de mon emploi qu'en le rendant inutile... » Il recourait enfin au roi et lui disait avec une grande dignité : « Présentement, je vois que l'intendant doit avoir soin du rasement de toutes les places, d'ordonner de la poudre et des ouvriers, d'en régler les quantités, de répartir, sous son nom et sans ma permission, les impositions et la subsistance dans le pays, d'ordonner de

même du châtiment des contrevenants aux ordres de votre Majesté, faire les revues à son gré, peut-être même changer les quartiers. Cela, sire, s'appelle commander, à peu de chose près... Si Votre Majesté révoque ce qui s'est pratiqué jusqu'ici en faveur du sieur Charuel, je m'y soumettrai comme je dois et vivrai dans l'inutilité qu'il lui plaira de me prescrire. » Mais ni Coligny ni Créquy n'eurent gain de cause ; Louvois soutint ses intendants contre tous, et leurs adversaires durent plier sous la volonté du roi, « qui n'avait pas bien reçu les remontrances qui lui avaient été faites sur ce nouveau pouvoir. » Ils ne furent pas peu vains de cette victoire ; « ils sont si fiers, écrit à Louvois le comte de Coligny, que la terre n'est pas capable de les porter. »

Il faut dire que l'ambition des intendants voulut s'élever quelquefois jusqu'au règlement des affaires militaires ou même jusqu'au commandement des troupes. Mais le terrible Louvois ne se gênait nullement pour les remettre à leur place. Il écrivit à l'un d'entre eux : « Il ne faut pas que vous prétendiez attribuer aux mauvais offices qu'on vous rend ce que l'on vous écrit d'ici ; vous devez l'attribuer à votre conduite, qui n'est pas assez modérée. Un Commissaire des

guerres n'a pas le droit de prétendre aucun commandement sur les troupes, et je dois vous faire connaître que, si vous ne vivez d'une autre manière, il sera impossible de vous soutenir. »

La séparation absolue créée par Louvois entre le commandement et l'administration entraîna de graves inconvénients. Il y eut pour ainsi dire dans l'armée deux classes étrangères l'une à l'autre, et bientôt hostiles : l'une qui se renfermait rigoureusement dans l'honneur de l'épée, dédaignant tout ce qui n'était pas siége ou bataille ; l'autre tout occupée des soins matériels qui n'inspiraient pas une grande considération. Mais il ne faut pas oublier qu'un bon général, pour s'assurer un succès définitif, et disposer en maître de la conduite de la guerre, doit, après avoir ménagé ses soldats dans les camps, dans les marches et sur les champs de bataille, savoir les conserver en santé, se munir de tout ce qui répare les défaites, tirer parti de toutes les ressources et au besoin en créer. Ces soins ne doivent pas demeurer étrangers au général. Guibert fait à ce sujet des réflexions fort sages. Il écrivait en 1788 : « Depuis qu'en France, les détails de la subsistance des armées ne sont plus entre les mains des militaires et qu'ils

forment en quelque sorte une branche particulière de connaissances, les militaires ne les étudient plus ; à peine nommerait-on dix officiers qui connussent les ouvrages qui en traitent ; pourquoi les étudier, dit-on ? N'y a-t-il pas des munitionnaires ? D'un autre côté, ces derniers, flattés en secret de se voir initiés aux mystères des opérations, et les faisant à quelques égards dépendre d'eux, ne manquent pas de jeter des ténèbres sur tous ces détails. La pratique et la combinaison de ces détails composent, sans doute, une science ; mais ils en exagèrent la difficulté, ils la surchargent de calculs, ils l'environnent d'écritures ; tout cet appareil en impose aux hommes qui ne percent pas la surface des choses ; un officier général, cependant, arrive au commandement de l'armée, il croit ce qu'il n'a pas étudié un labyrinthe. Il demande au munitionnaire des résultats relatifs aux opérations qu'il médite ; mais, dans le fond, celui-ci restant maître des détails, y étant seul initié, demeure despotique dans sa partie ; et les opérations de la guerre sont soumises aux petites vues d'un commis. »

Louvois mourut en 1691, et l'on vit alors ce qui arrive toujours quand disparaît un homme qui, à force de tout centraliser dans

sa main, a, pour ainsi dire, annulé tous ses coopérateurs. Non-seulement l'administration militaire s'affaiblit, mais elle recule. On en revient à ne plus prévoir, à ne plus calculer, et les abus comprimés par une main puissante renaissent de toutes parts. C'est à ce relâchement administratif général qu'il faut attribuer en partie les désastres qui ont marqué les 25 dernières années du règne de Louis XIV. Un écrivain a peint en quelques mots cette triste situation. Après Louvois, dit-il, on vit « les grandes armées, les grands états-majors, les grands équipages, les grands convois, les grands magasins, les grands fourrages, les grands hôpitaux, en un mot les grands embarras, les grands abus, les petits talents et les grands désastres (1). »

Une des premières fautes commises fut de toucher au recrutement du personnel. Un édit de décembre 1691 rassembla en un seul corps les commissaires, alors épars et sans lien, pour en ériger 180 nouveaux à titre d'offices héréditaires, comme si la vigilance, l'activité, la prévoyance, la probité, nécessaires aux intendants et aux commissaires étaient des vertus héréditaires. En août 1692,

(1) Roux-Fazilhac, annotateur du *Lloyd*.

on créa, dans tous les lieux d'étapes, des conseillers commissaires aux revues ; mais ils furent bientôt supprimés et réunis aux commissaires des guerres, en 1704.

A la tête des commissaires des guerres, on plaça, au lieu d'un seul commissaire général, plusieurs commissaires ordonnateurs (1704), chargés de la répartition et de l'ordonnancement de toutes les dépenses. D'autres commissaires furent chargés du service de l'intérieur, sous le titre de commissaires principaux, pour le service des villes de guerre. Ces officiers administrateurs avaient toute l'expérience des anciennes campagnes ; mais il leur manquait un chef.

Les commissaires ordonnateurs étaient recrutés à la faveur, soit parmi les commissaires ordinaires, soit parmi les commissaires provinciaux, auxquels ils commandaient dans les provinces, soit parmi les intendants de province. Il leur appartenait de suppléer l'intendant et d'en remplir aux armées les fonctions de finance et de police, mais non les fonctions de justice ; ils devenaient même aptes à être intendants de province, sans avoir été maîtres des requêtes. Ceux qui étaient subordonnés à un intendant, recevaient ses ordres en général, et n'étaient à proprement parler que ses auxiliaires

Cette nouvelle organisation, privée d'une direction réelle, montra bientôt ce que valent les meilleurs règlements sans les hommes. Le service des vivres, celui qui demande le plus d'intelligence et d'activité, se désorganisa le premier. En 1709, dans la campagne de Malplaquet, les hommes, faute de vivres, périrent par centaines, et chaque matin, quand Villars parcourait les rangs, les soldats lui adressaient cette lamentable prière : « Donnez-nous notre pain quotidien. » L'incapacité et le peu de probité des fournisseurs étaient la cause de ce désordre L'Etat, toujours besogneux, se jetait dans leurs bras comme un fils de famille se jette entre les mains des prêteurs, pour ainsi dire sans compter, et quand il constatait de graves malversations, il n'était pas en mesure de les renvoyer, parce qu'il n'était pas en mesure de les payer. Un seul munitionnaire, à cette date, rendit des services importants , ce fut Fargès. Ne pouvant acheter de vivres en France, à cause de la disette, il s'en procura à l'étranger, sur son seul crédit, s'engagea pour plusieurs millions, nourrit 100,000 chevaux en 1710, et répéta la même opération en Espagne.

Mais cet homme intègre et dévoué n'était plus là en 1743, pendant la guerre d'Allema-

gne : tout manqua à l'armée, et pendant le séjour des Français à Egra, la maladie emporta 12,000 hommes dans les hôpitaux de cette ville. En vain le ministre d'Argenson envoya des contrôleurs pour s'assurer de l'existence des choses dans les magasins, il se sentait trompé par des états fictifs, et il disait avec tristesse : « Il n'est dans l'administration militaire qu'une seule garantie, elle est tout entière dans la probité des agents et dans l'honneur des officiers ; au lieu de nous fatiguer à les surveiller, appliquons-nous à les bien choisir. » Paroles à méditer par le législateur qui se propose d'organiser le personnel de l'administration.

Les entrepreneurs n'étaient cependant pas tous méprisables : il y eut de mémorables exceptions. Pendant la guerre de sept ans en Flandres, les frères Pâris méritèrent la reconnaissance publique : « Jamais, dit Voltaire (1), depuis qu'on fait la guerre, on n'avait pourvu avec plus de soin à soulager les maux attachés à ce fléau. Il y avait des hôpitaux préparés dans toutes les villes voisines, et surtout à Lille ; les églises mêmes étaient employées à cet usage digne d'elles ; non-

(1) Siècle de Louis XIV, Voltaire, p. 193. Edition de Genève.

seulement aucun secours, mais encore aucune commodité ne manqua, ni aux Français, ni à leurs prisonniers blessés. »

Les munitionnaires faisaient de rapides fortunes qui révélaient ainsi leurs dilapidations. Au lieu de les châtier, on imagina de leur faire rendre gorge d'une manière détournée. Le roi, sous prétexte de récompenser ses serviteurs, leur donnait une part des traités faits avec les munitionnaires et les engraissait ainsi aux dépens du trésor et de l'armée. Il en résulta que le contrôle finit par disparaître. Les contrôleurs des guerres, que nous avons vus chargés « de tenir registre et contrôle des montres et revues de troupes, » furent peu à peu absorbés par les commissaires des guerres ; de leur fonction, il ne resta plus qu'un titre honorifique, qui finit par s'affaiblir et se perdre, et il ne fut plus question de contrôle extérieur pendant tout le XVIIIe siècle.

Les pouvoirs des commissaires des guerres, après avoir absorbé le contrôle, s'étendirent encore. Ces officiers eurent entrée dans les conseils de guerre, pour voir si la loi était bien observée, et ils furent chargés de dresser les actes de l'état-civil, aux lieu et place de la connétablie. Peu à peu ils furent assimilés aux officiers du

commandement, et on abrogea les dispositions fiscales qui, depuis la Régence, pesaient sur le corps et l'avaient placé virtuellement hors de l'armée.

Considérant, dit l'ordonnance, que les officiers des commissaires des guerres, par leur institution sont militaires et du corps de la gendarmerie, qu'ils sont obligés de faire leurs services aux armées, dans les pays étrangers et souvent au-delà des mers, c'est à tort qu'ils ont été compris dans la déclaration du 9 août 1722, et il convient de rétablir ces offices sur le pied militaire, suivant leur institution (Déclaration du roi du 20 août 1767).

Le ministre Saint-Germain, voulant confirmer le caractère militaire, fit édicter l'obligation pour les candidats d'avoir servi, pendant cinq ans, comme officiers dans les troupes. C'était, à cette époque, le temps exigé pour devenir colonel en second.

En 1762, il se passa un fait administratif des plus considérables. Choiseul fit retirer aux colonels et aux capitaines la propriété de leurs régiments et de leurs compagnies. Jusqu'alors les colonels et les capitaines avaient été entrepreneurs des services des soldats qui leur étaient confiés, et cet usage, comme nous l'avons constaté plus d'une fois,

avait ouvert la porte à une multitude d'abus. Grâce à l'amélioration introduite par Choiseul, le roi se chargea de fournir directement aux soldats tout ce qui leur était nécessaire en logement, vivres, habillement, armement et campement. Les troupes, plus régulièrement pourvues, ne furent plus portées à recourir à la force pour se procurer des vivres, et les officiers n'eurent plus la tentation de faire céder à leur intérêt ou à la nécessité des circonstances leur devoir de répression envers les coupables. Il résulta de là que l'intervention des commissaires des guerres pour la police et la discipline des troupes n'eut plus de raison d'être et tomba peu à peu en désuétude, la surveillance des chefs étant suffisante pour assurer la répression des délits et des crimes envers les habitants.

C'était là, il faut en convenir, une amélioration considérable ; mais il en résulta un inconvénient absolument nouveau à cette date dans les administrations européennes. Comme l'État devait tout fournir lui-même, il fallait, en quelque sorte, presque un compte ouvert avec chaque individu pour tous les détails de ses besoins. Ainsi naquit, par la centralisation, la puissance des bureaux, puissance invisible, mais prépondérante,

funeste à la fois au ministre, à qui elle s'imposait, et à l'armée, qu'elle fatiguait par ses exigences et ses minuties. L'immensité du détail ne permettait plus aux chefs de l'armée de rien savoir par eux-mêmes, et les bureaux étaient en réalité maîtres de tout le service et propriétaires de l'armée.

Une autre réforme importante est due à Choiseul dans l'administration des subsistances. Au lieu de laisser fournir les vivres par des compagnies qui faisaient des gains énormes, il mit les vivres en régie, et assura par là les bénéfices à l'État (1).

Toutes ces modifications avaient multiplié outre mesure le nombre des commissaires des guerres. En 1776, le ministre Saint-Germain réduisit le corps entier à 150 titulaires, savoir : 18 ordonnateurs, dont deux avaient le titre d'intendants des armées du roi ; 16 commissaires principaux, et 126 commissaires de province Il leur conserva les avantages précédemment accordés; notamment par les ordonnances de 1767, tels que rang de capitaine et de colonel, et droit après 30 ans de service à la croix de Saint-Louis et à la noblesse militaire. En même temps il réduisit

(1) Mémoires de Choiseul, I, p. 114 et suiv.

les inconvénients de la vénalité de ces offices, en soumettant les acquéreurs à un service préalable de cinq années, soit comme commis dans les bureaux de la guerre, soit comme élèves auprès des ordonnateurs, soit comme officiers dans les troupes. Ce règlement fit rechercher les places les moins importantes des bureaux de la guerre devenus école spéciale d'administration militaire. Les premiers commis de ces bureaux prirent le titre et l'uniforme de commissaires des guerres employés à la cour. En peu d'années, on fit rouler les ordonnateurs et les commissaires des guerres de l'armée dans les bureaux et des bureaux dans l'armée, mouvement utile aux progrès de la science administrative.

A la fin du XVIIIe siècle (de 1780 à 1787) le maréchal de Ségur était ministre de la guerre. Aussi militaire que les plus militaires, il reconnut cependant que si l'on ne plaçait l'honneur que dans la carrière des armes, les administrateurs seraient tentés de ne chercher que la fortune dans l'exercice de leurs fonctions. Toutes ses décisions et plusieurs de ses ordonnances attestent le désir qu'il eut de les honorer à leurs propres yeux, et aux yeux de l'armée. Il voulut que la signature des commissaires des guerres fit foi partout, et qu'en comptabilité elle fut une es-

pèce de monnaie ayant cours dans toutes les caisses du gouvernement. Le roi décida de nouveau, le 12 juin 1781, que leurs commissions seraient enregistrées en la chambre des comptes de Paris ; qu'il serait tenu à cette cour un registre à l'effet d'immatriculer tous les ordonnateurs commissaires des guerres, et que le dépôt de la signature de chacun d'eux y serait fait pour servir de pièce de comparaison dans les productions des comptables de la guerre.

En 1783, un édit renouvela les priviléges dont les commissaires des guerres avaient joui ; et au lieu de les assimiler simplement à des grades militaires, il ordonna de leur en rendre tous les honneurs. Les militaires s'accoutumèrent à les considérer presque comme de nouveaux chefs ; les magistrats les reconnurent pour leurs pairs ; il en résulta de grands avantages pour l'administration de l'armée.

Le comte de Saint-Germain, ce ministre réformateur, avait recommandé la formation d'un tribunal ou *Conseil de la guerre* pour veiller à ce que les lois militaires ne fussent ni altérées, ni changées. Un semblable conseil fut créé dix ans après lui, le 9 octobre 1787, sous le ministère de Loménie-Brienne. Le ministre présidait lui-même le conseil de la guerre.

Sur la proposition de ce conseil, un édit du 17 avril 1788 régla tout ce qui avait rapport aux commissaires des guerres. Plusieurs fois supprimés et recréés, ils étaient 180; ils furent réduits à 130; la finance de leurs charges fut augmentée de 50,000 livres, et il fallut les payer à peine de déchéance.

Une décision royale du 14 mai 1788 régla ainsi leurs uniformes; pour les ordonnateurs, deux rangs de broderies sur l'habit et les parements; pour les commissaires des guerres, un seul rang; pour les élèves, des broderies de six lignes seulement autour du collet et sur les parements; pour tous, chapeaux unis bordés de galons de soie, gance en or avec bouton uniforme; dragonne en or, losangée de carreaux de soie, moitié couleur de feu, ornée de franges à grains d'épinards.

On employa un ordonnateur près le conseil de la guerre, et un à Paris; et on attacha aux vingt et une divisions militaires vingt et un ordonnateurs et quatre-vingt-dix commissaires; les autres furent employés dans les résidences des généralités. Pour obtenir des places, ceux qui ne pouvaient justifier de 5 années de service dans les troupes ou dans les bureaux de la guerre, en furent exemptés, quand ils purent prouver qu'ils étaient fils d'anciens commissaires des guerres, ou

seulement neveux d'un ordonnateur ou d'un chef du bureau de la guerre en activité, ou retiré avec ce titre. Le même édit déclarait les fonctions d'ordonnateur et de commissaire des guerres incompatibles avec celles de toutes charges qui ne seraient pas spécialement militaires. Vingt et un élèves furent attachés aux 21 ordonnateurs des divisions; ils furent admissibles à 18 ans, mais ne purent être promus commissaires qu'à vingt-cinq.

Les attributions données aux intendants et aux commissaires des guerres s'étaient modifiées et réglementées à mesure que l'administration militaire, comme l'armée elle-même, avait pris une forme plus homogène et plus régulière. Elles se trouvaient résumées par l'ordonnance du 20 juin 1788, ainsi qu'il suit :

Conduite, police et discipline des troupes;

Ministère public près les conseils de guerre;

Montres et revues des troupes de toutes armes;

Réception du serment de tous les militaires, officiers et troupes;

Surveillance et contrôle de tous les services de la guerre à l'intérieur;

Direction, surveillance et contrôle des mêmes services aux armées;

Police et étapes, casernement et logement ;

Police de l'administration militaire des corps de troupes ;

Arrêté de toutes les dépenses concernant le département de la guerre ;

Ordonnancement des dépenses générales et particulières de chaque division militaire ;

Actes de l'état-civil en campagne.

L'ordonnance de 1788, en même temps qu'elle subordonnait complétement les commissaires des guerres aux généraux de division « leur conserve la seconde place qui leur est attribuée par toutes les ordonnances qui ont successivement confirmé celle de 1664 ; elle fait une obligation à tous les commandants militaires de ne pas la leur refuser ; et elle ajoute qu'ils ne prendront rang qu'après tous les officiers généraux employés dans la division dont ils font partie. » Cette ordonnance fait prendre rang après les commandants en chef aux ordonnateurs pourvus du brevet « d'intendant des armées, » brevet qui ne s'accordait qu'après de longs et importants services dans les fonctions d'ordonnateurs en chef.

Bien que le conseil de la guerre créé en 1787 eût réalisé certains progrès, les intérêts froissés crièrent surtout contre son rapporteur Guibert, qui était l'âme du conseil. La ca-

lomnie s'en mêla et les mesures prises furent violemment attaquées. Le conseil de la guerre ne résista pas longtemps à ce concert de voix jalouses ; il fut supprimé en juillet 1789 par le maréchal de Broglie, alors ministre de la guerre, et remplacé par un comité créé dans le sein de l'Assemblée Constituante.

Cette date nous amène à une nouvelle évolution de l'administration militaire.



CHAPITRE V

LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES

DEPUIS LA RÉVOLUTION, JUSQU'A LA CRÉATION DU CORPS DE L'INTENDANCE.

Un des premiers soins de l'Assemblée Constituante, quand elle porta son attention sur la question de l'armée, fut de supprimer, par un premier décret du mois de février 1791, toute vénalité des charges et des offices militaires. La France nouvelle, désireuse de retremper toutes les institutions dans le salutaire principe de l'émulation, avait, malgré l'autorité imposante de Montesquieu, condamné sans appel toute vénalité des charges publiques. Par un second décret, en date du 20 septembre suivant, les commissaires des guerres furent supprimés et il fut dit que les titulaires anciens, pourvus moyennant finance, seraient remboursés sur le pied de la liquidation qui serait

faite de leurs offices, conformément aux décrets rendus précédemment sur les objets.

En supprimant les commissaires des guerres, l'Assemblée Constituante se garda bien de remettre au commandement la direction de l'administration, elle le remit à un nouveau corps administratif. Il sera, dit la loi, créé un corps unique comprenant : 23 *commissaires ordonnateurs grands juges militaires*, 23 *commissaires auditeurs des guerres*, et 134 *commissaires ordinaires des guerres*. Ce corps unique concentrait entre ses mains les fonctions jusque-là réparties entre les intendants de justice, police et finances, les commissaires, les contrôleurs des guerres et d'autres juridictions supprimées, dont les attributions éparses dans une foule d'ordonnances et d'édits remontant à toutes époques, portaient le cachet du temps où elles étaient nées et offraient entre elles de choquants disparates.

Il était donc essentiel de rétablir l'unité dans cette administration. Toutefois, dans cette œuvre difficile, la loi prit soin de distinguer expressément des fonctions diverses.

Par l'article 3, le commissaire ordonnateur, sous le titre de *grand juge*, préside une Cour martiale dans chaque division militaire; il dirige *en chef*, dans l'étendue de son ter-

ritoire, toutes les parties de l'administration, sous les ordres et d'après les instructions du Ministre. Voilà bien, d'une manière incontestable, l'établissement de la *direction* du service.

Par l'article 4, le commissaire *auditeur* est chargé de la poursuite des crimes et délits militaires. Il ne peut exercer aucune fonction administrative ; mais il surveille toutes les parties de l'administration, tous les objets qui tiennent au bon ordre et à la discipline, tout ce qui intéresse l'exactitude et la régularité du service. Voilà le *contrôle*.

Par l'article 5, les détails de l'administration militaire sont confiés, sous les ordres des ordonnateurs, aux *commissaires ordinaires des guerres*, qui sont tenus, en outre, de concourir, sous la direction des auditeurs, à la surveillance prescrite à ces derniers pour assurer le parfait accomplissement des lois concernant les gens de guerre. Voilà l'*exécution*.

Les lois et règlements militaires à proclamer dans l'armée étaient adressés directement aux commissaires auditeurs. Ceux-ci requéraient le grand juge d'en faire de suite la publication à la tête des corps militaires dans l'étendue de la cour martiale. Cette lecture se faisait avec une pompe et des honneurs qui marquaient le respect dû à la loi, véritable souverain de la nation.

Avant d'entrer en fonctions, les commissaires des guerres étaient tenus à l'intérieur, de présenter leur ordre de service à l'autotorité principale du lieu dans lequel ils devaient résider ; aux armées, aux bureaux de l'état-major. On les faisait ensuite reconnaître par les troupes assemblées à cet effet, et le nouveau titulaire prêtait serment.

Leur uniforme consistait en un chapeau bordé d'une tresse en soie ou laine noire, avec ganse plate et la cocarde nationale, une culotte blanche et un habit bleu à collet, parements et pattes de couleur écarlate, avec des broderies différentes selon le grade. Les boutons étaient timbrés au milieu de la légende : *administration militaire*, entourée d'une guirlande. Les dispositions de l'uniforme maintenaient l'assimilation : les ordonnateurs portaient à leur épée la dragonne des officiers supérieurs ; les commissaires des guerres, celle de capitaine; les adjoints, celle de lieutenant. En outre, lorsque les commissaires des guerres de tout grade étaient en fonctions, ils portaient le même ruban et la même médaille que les autres officiers, et étaient en bottes et éperons.

Le législateur ne s'était pas contenté de l'assimilation du grade pour donner aux administrateurs, au milieu de l'armée, une

situation forte et respectée, il avait aussi pourvu à ce que rien n'arrêtât leur action. La loi de 1791 proclame l'inamovibilité des commissaires des guerres et leur indépendance des chefs militaires: ils ne peuvent être privés de leur état que par un jugement régulier, ni être traduits en matière civile ou criminelle que devant les tribunaux ordinaires. Comme magistrats, ils sont dégagés de toute subordination individuelle, et ne doivent, à ce titre, obéissance qu'à la loi. Comme administrateurs, ils ne relèvent que de leurs chefs et du ministre de la guerre. Toutefois, ajoute la loi, ils sont obligés de déférer sans retard à toutes réquisitions *par écrit* qui leur sont faites, en choses dépendant de l'administration militaire, par les commandants en chef des troupes de leur territoire, sauf la responsabilité desdits commandants. Excepté ce cas, tous les ordres ordinaires relatifs au service sont transmis hiérarchiquement aux commissaires ordinaires.

Comme magistrats militaires, les commissaires ordonnateurs ou les commissaires ordinaires délégués à cet effet, recevaient le serment civique de tout officier, général, supérieur ou inférieur, et aucun officier ne pouvait remplir les fonctions de son grade avant d'avoir rempli cette formalité.

Pour les honneurs, les commissaires, suivant leur titre, étaient assimilés aux colonels, aux chefs de bataillon et aux capitaines. Ils avaient les mêmes droits que les autres officiers à la décoration militaire ; le temps des campagnes de guerres, temps pour eux plein de fatigues et de responsabilités accrues, leur était compté double pour la retraite. Ils ne pouvaient infliger eux-mêmes aucune punition ; mais, sur leur plainte, le chef était tenu de punir le délinquant.

Le recrutement s'opérait parmi les jeunes gens de 18 à 23 ans qui justifiaient d'une bonne conduite, de leur inscription sur les registres de la garde nationale ou de l'état civique, et d'un certificat d'études. L'examen était passé devant un jury composé de neuf membres, le commissaire ordonnateur du territoire, le commissaire auditeur, le plus ancien commissaire des guerres, trois officiers supérieurs, trois citoyens membres d'un corps administratif ou d'un corps municipal.

L'examen roulait sur la constitution organique des pouvoirs, sur la comparaison des diverses armes, sur les règles. d'administration et la comptabilité, sur la justice militaire. Nul ne pouvait être pourvu d'une place, soit d'ordonnateur, soit d'auditeur, avant l'âge de 35 ans accomplis, et d'une place de

commissaire ordinaire, avant l'âge de 25 ans. Jusque-là, les candidats avaient le titre d'aides-commissaires.

Assurément cette loi était critiquable sur plusieurs points : par exemple, en remettant à l'administration le soin de poursuivre et de juger, à *l'exclusion du commandement,* tous les délits et tous les crimes, exclusion d'autant plus grave, qu'à cette époque les officiers abandonnant leurs corps, quelques-uns passant même à l'étranger, il était besoin d'une autorité représentant la loi, sous la forme la plus haute et la plus respectée, et exigeant de tous leur soumission à sa volonté ; ensuite, en plaçant l'exécution à la fois sous la dépendance de la direction et du contrôle ; enfin, en ouvrant l'entrée dans le corps à tous les citoyens par *l'élément civil,* bien qu'on exigeât des candidats des épreuves sérieuses. Mais, par contre, ce que cette loi présentait de bien, c'est qu'elle sut préciser des attributions jusque-là disparates, éparses dans une foule d'ordonnances ; c'est qu'elle comprit l'utilité de fortifier l'administration. Aussi, les commissaires des guerres surent-ils, en se multipliant, assurer tous les services, quoique l'armée eût été subitement élevée au triple de l'effectif normal.

Dans un brillant rapport que le chevalier

de Narbonne, maréchal de camp, ministre de la guerre, fit à l'Assemblée Législative, touchant les ressources militaires de la France, on lit les renseignements suivants, sur les services que le corps administratif, encore à ses débuts, venait de rendre au pays (1) :

« Par leurs soins, dit le ministre, 1,100,000 sacs de grains ont été versés dans les magasins, 7 millions de rations de fourrages assurent la subsistance de 250,000 hommes pendant un an, et de 60,000 chevaux pendant quatre mois ; les magasins, distribués par échelon sur les frontières, sont continuellement ravitaillés par de nouveaux achats ; la fourniture de la viande est assurée pour les trois armées de manière qu'elles puissent entrer de suite en campagne.

« Des mesures sont prises pour livrer dans les trois principaux magasins des trois armées, 50,000 chemises, 10,000 paires de bas, autant de souliers, et 30,000 sacs à distribution. Malgré la défection des principaux agents du directoire de l'habillement, des marchés sont passés pour assurer le remplacement de 1791 et 1792.

« Les magasins de Cambrai, Metz, Châlons, Strasbourg, au moyen des envois faits dans chacun d'eux, renferment tous les

(1) Compte-rendu du ministre Narbonne, 2 avril 1792.

approvisionnements nécessaires pour le campement de 150,000 hommes, pareilles précautions sont prises pour les armées des Alpes et des Pyrénées.

« Le service des hôpitaux ambulants est assuré pour chaque année, et les approvisionnements de tout genre sont rassemblés dans les trois principaux dépôts.

« Le service de l'artillerie, des vivres et des hôpitaux, ainsi que ceux des équipages de l'armée, exigent pour 150,000 hommes un total de 20,000 chevaux, et des marchés ont été passés pour les deux premiers services, au moyen de loyers, et pour le dernier par des achats au compte de l'État.

« Tant de travaux utiles, ajoute le ministre, accomplis en si peu de temps, sont dus aux chefs de l'administration militaire ; les embarras du moment n'ont été pour eux qu'une occasion de donner des nouvelles preuves de leur attachement à la chose publique. »

Mais bientôt la situation politique s'aggrave, les événements intérieurs se précipitent, le vieux corps social se dissout, et l'institution des commissaires des guerres ne peut échapper à la loi générale. Le 11 septembre 1792, les commissaires auditeurs sont supprimés, et par conséquent le

contrôle est détruit; puis, en raison de cette suspicion politique qui atteignait tout le monde, le ministre est autorisé à destituer les administrateurs suspects, et à augmenter arbitrairement le nombre des nouveaux commissaires, en choisissant parmi les personnes capables.

Quelques mois plus tard, le 16 avril 1793, le corps lui-même est supprimé. Mais comme une administration est absolument nécessaire, on recrée immédiatement 390 commissaires des guerres divisés en commissaires ordonnateurs également de 1re et de 2e classe. Le 2 mai suivant, on enlève aux ordonnateurs la charge de grand juge, attribution qui passe désormais aux chefs militaires. Le 24 juillet, on augmente le corps de 50 adjoints. Mais comme les levées en masse rendent ce supplément insuffisant, la Convention confère un pouvoir discrétionnaire aux représentants du peuple près des armées, et bientôt le corps administratif compte jusqu'à 1,200 fonctionnaires, titulaires et provisoires, recrutés parmi les sous-officiers et parmi les orateurs des clubs. Un certificat de civisme tenait lieu de tout, et suppléait à toutes les capacités.

Les résultats de ce déplorable système ne se firent pas attendre. Il y eut, sur les vivres

et même sur les médicaments, des déprédations sans nombre, qui compromirent l'honneur des individus, en même temps que l'honneur du corps et les deniers de l'Etat. L'antique abus des *passe-volants* reparut, et les chefs des corps se firent payer au complet, lorsque leur effectif était inférieur d'un quart, d'un tiers, et même quelquefois davantage. En un mot, les magasins appauvris et dépouillés, les armées dénuées de tout, les dépenses toujours croissantes, tel était le bilan de cette triste époque. Il manquait une direction éclairée, un contrôle vigilant et sévère ; il manquait surtout une exécution morale, les agents de l'administration militaire n'ayant guère d'autre souci que celui de faire promptement fortune.

Par ce désordre se trouve justifiée la pensée de Louvois, au sujet du soin qu'on doit mettre à bien choisir les agents de l'administration, ces agents pouvant, dans certaines circonstances, être la cause de beaucoup de mal par leur inexpérience ou leur improbité.

« Il n'est dans l'administration militaire, disait Louvois, qu'une seule garantie ; elle est tout entière dans la probité des agents et dans l'honneur des officiers : au

lieu de nous fatiguer à les surveiller, appliquons-nous à les bien choisir. »

Les fournitures étaient si fructueuses, que les bureaux de la guerre s'en réservèrent bientôt le monopole, sans qu'il fut permis aux commissaires généraux des armées de s'en occuper aucunement. A la dilapidation s'ajouta alors l'inexpérience avec tous ses inconvénients. On recueillait, par exemple, sur les bords du Doubs, de la Saône et du Rhône, les grains et les fourrages de dix départements, pour les transporter, soit en Alsace, soit sur les côtes d'Italie, tandis qu'il eût été plus simple et plus rationnel de demander au commerce local les denrées nécessaires. Le prix seul de ces immenses transports eût suffi pour payer les ressources achetées sur les lieux mêmes. A cette première faute ajoutez les pillages ou les avaries de la route, la dégradation des chemins, la perte des attelages, et vous comprendrez comment les armées, avec un pareil système d'approvisionnement, étaient dénuées de tout.

C'est surtout à partir de ce moment que la situation des commissaires des vivres devint intolérable, et que commença la longue série des récriminations et des calomnies dont ils ont été victimes. Le comité des achats

se mettait à couvert de toute plainte par l'avis des achats considérables qu'il avait effectués et des nombreux arrivages qu'il annonçait. La déception ne tardait pas à suivre. Alors les généraux, déçus dans leur attente, faisaient retomber sur les commissaires le poids de leurs colères et la responsabilité des souffrances de l'armée et de l'insuccès de ses opérations. C'étaient des conflits perpétuels et terribles dans lesquels le plus faible était toujours sacrifié.

Plus tard, au système des achats par les bureaux, on substitua l'entreprise, sans améliorer la situation; les entrepreneurs, mal payés par l'État, faisaient la loi aux généraux et aux ministres eux-mêmes. Qu'aurait pu contre eux un simple commissaire des guerres? A l'entreprise succédèrent les réquisitions, mode administratif généralement vexatoire, et qui attira sur la tête des commissaires des guerres la malédiction des populations épuisées.

Ainsi, abaissé par le législateur, ne procédant pas d'un pouvoir solide, annihilé par les représentants du peuple qui absorbaient tous les pouvoirs, décrié et calomnié par les généraux, honni des populations, composé de gens pour la plupart incapables, le corps n'avait plus ni l'autorité morale, ni

l'appui matériel nécessaire pour faire le bien. Le désordre augmenta dans une proportion effrayante. L'excès du mal amena une réaction. On sentait partout, aux armées plus qu'ailleurs, que sans l'ordre et la vigilance d'une exacte administration on ne pouvait espérer aucun succès. La loi du 28 nivôse an III fut le résultat de cette réaction.

Quant on discuta cette loi, Gossuin prit la parole dans la Convention au nom du Comité militaire. Il représenta l'énervement produit dans le corps administratif par la confusion des dispositions législatives, le mauvais choix des élus, l'absence d'unité dans la direction, le défaut de règle dans le recrutement et l'avancement des titulaires, le manque de subordination des agents et employés de l'administration envers les commissaires des guerres, et enfin par la dépendance dans laquelle les commissaires se trouvaient à l'égard des chefs militaires, en ce qui concernait l'exercice de leurs fonctions (1).

Comme on le voit, les véritables principes administratifs ne peuvent pas être abandonnés longtemps, sans que cet abandon produise des résultats désastreux. Obéissant à une hostilité absurde contre les traditions léguées

(1) *Gazette nationale*, decadi, 30 nivôse an III (19 janvier 1795.)

par Louis XIV, Richelieu et Louvois, la Révolution avait répudié les anciens errements. Il fallut bien vite y revenir pour sauver des intérêts d'une importance aussi vitale que la sûreté du service public et l'intérêt du Trésor. Aussi, ce qui domine dans la loi de nivôse an III, c'est la préoccupation de constituer au commandement et à l'administration une sphère d'action indépendante, tout en réservant les droits supérieurs du commandement ; et en même temps de donner un contre-poids nécessaire à l'omnipotence des chefs militaires, en créant une autorité chargée de contrôler leurs actes et de les maintenir dans les limites de la loi, sauf, dans certains cas définis, le droit de *réquisition écrite* sur l'administration. Elle ordonna donc au commissaire des guerres « de tout faire pour mériter la confiance du général sous les ordres de qui il est placé, » et elle lui traça des règles précises concernant « sa correspondance avec les commissions exécutives, » et sa comptabilité, c'est-à-dire le contrôle qu'il devait exercer.

A côté de ces principes fondamentaux, toutes les attributions « des commissaires des guerres dans les armées et dans les divisions militaires de la République, » furent formulées et définies de la façon la plus

nette. La constitution de l'administration supérieure du corps, le contrôle des armées et de tous les services administratifs, la police et la discipline des troupes, la réception et la prestation du serment militaire, la proclamation des lois et leur exécution, la tenue des procès-verbaux de délibération des conseils de guerre dont les commissaires des guerres étaient essentiellement membres, la vigilance sur les services matériels de l'artillerie et du génie, toutes ces matières furent l'objet de textes clairs et précis, empruntés en partie aux dispositions de la loi de 1791.

Mais comme les meilleures lois sont inefficaces par elles-mêmes, le personnel fut entièrement réorganisé sur des bases nouvelles, et mis en rapport avec la masse des quatorze armées qui couvraient à cette époque les frontières de la France. Tous les commissaires des guerres créés antérieurement furent supprimés, et on créa 600 nouveaux titulaires, savoir 60 ordonnateurs, 240 commissaires ordinaires de 1re classe, et 300 commissaires ordinaires de 2e classe. Il ne fallait pas moins pour que le corps administratif fût à la hauteur de l'effectif militaire de la France.

Telle est l'économie générale de la loi de nivôse, loi dirigée presque entièrement, sans le dire, contre les chefs militaires, princi-

paux auteurs des abus et des dilapidations. Comme il eût été impolitique de sévir contre eux, sous peine de mettre en péril le salut de la patrie, on décomposa leur pouvoir et on en attribua une partie à un corps indépendant, dans l'espoir que ce corps remédierait aux abus ou du moins, par une correspondance latérale avec le comité de salut public, éclairerait le gouvernement sur le véritable état des choses. Citons les articles où cette préoccupation se traduit de la manière la plus claire.

Le législateur proclame de nouveau l'indépendance entière des administrateurs vis-à-vis des chefs militaires : « Les commissaires des guerres, y est-il dit à l'article 9, sont dans une indépendance entière des chefs militaires : ils ne sont susceptibles d'aucune peine à infliger militairement ; mais ils seront traduits devant les tribunaux militaires pour cause de malversation et punis suivant la rigueur des lois. Pourront néanmoins les commissaires des guerres être punis des arrêts, par l'autorité de leurs ordonnateurs, pour le cas de simple négligence, et pour raison de quelque inconduite personnelle capable de compromettre le service. » Ainsi, les commissaires des guerres qui avaient été affranchis de la juridiction militaire par la

loi du 20 septembre 1791, y furent de nouveau assujettis.

De plus, en vue de concilier le contrôle avec la liberté d'action nécessaire au commandement, un correctif vint atténuer la déclaration absolue d'indépendance. Tel est le but que cherche à atteindre l'article 10. « Ils (les commissaires) sont tenus de déférer sans retard à toute réquisition écrite qui leur sera faite pour objets dépendant de l'administration militaire, par les officiers généraux, et, en leur absence, par les commandants en chefs des troupes employées dans leur territoire, sauf la responsabilité desdits officiers généraux ou commandants en chef. » Cet article ne laisse pas à l'administrateur le droit d'apprécier, ni de différer l'exécution de la réquisition. C'est parfaitement en harmonie avec l'intérêt du service, qui n'admet pas de retard.

Le général, en effet, est et doit être le seul juge de la circonstance, de la nécessité. Mais, ce point essentiel sauvegardé, la loi rendait le commissaire des guerres personnellement responsable des sommes indûment payées par lui ou des livraisons opérées contre les formes établies.

L'article 4 de la loi de nivôse avait statué « qu'il serait incessamment dressé une ins-

truction méthodique de l'ensemble du service des commissaires des guerres, pour en déterminer tous les détails et pour leur servir de règle de conduite..... »

Cette instruction, préparée par le comité militaire de la Convention, fut promulguée le 16 ventôse de la même année.

Cette *loi-instruction* est encore un des documents les plus précieux que nous possédions relativement à l'administration des armées en campagne. Elle traite de l'organisation et de la composition de l'armée, de la solde, des subsistances, de l'approvisionnement des places, du logement, du campement, de l'habillement, du service de l'artillerie, des hôpitaux, des transports militaires, des fonds, de l'administration générale des armées.

Nous en donnons quelques extraits qui sont aussi remarquables par leur prévoyance administrative que par l'élévation des idées.

« Les commissaires ordonnateurs en chef aux armées, y est-il dit, sont à la tête de toutes les administrations particulières attachées à l'armée confiée à leurs soins. Ils sont le *centre commun* d'où partent tous les ordres et où se rendent *tous les comptes*.

« Pourvoir à la subsistance de l'armée et à tous ses besoins, voilà le premier devoir d'un

ordonnateur en chef ; il doit le regarder comme la loi suprême à laquelle tous les autres sont subordonnés.

« Les dispositions qu'il peut faire dépendent de la connaissance des opérations militaires qu'on se propose d'exécuter.

« Aussitôt qu'il est instruit du mouvement qu'on doit faire et du jour de l'exécution, il expédie les ordres à tous les services pour que l'armée ne manque d'aucun des objets nécessaires au succès de sa marche.

« S'il survient quelque obstacle qui n'ait point été prévu, il se concerte pour le lever avec les officiers de l'état-major, et propose des équivalents pour tout ce qui n'est pas en son pouvoir d'exécuter dans la forme ordinaire.

« En général, il ne doit jamais opposer de difficultés, qu'il ne présente en même temps les moyens de les vaincre ; et son génie fécond en ressources doit faciliter en tout temps, et contre toute apparence, ces entreprises hardies qui étonnent un ennemi, parce qu'il les croyait impossibles à tenter, et qui décident presque toujours du sort d'une campagne.

» Le commissaire ordonnateur en chef d'une armée *n'est point l'homme du général,* il n'appartient *qu'à la République,* et c'est

elle seule qu'il doit servir ; mais il ne doit pas moins chercher à mériter la confiance du général, à qui la République a donné la sienne à un plus haut degré, et le vrai moyen de s'en rendre digne, c'est de s'appliquer sans réserve à seconder ses entreprises et à pourvoir l'armée qu'il commande de tout ce qui peut entretenir sa force, sa santé et son activité. »

Édictée au moment où le bouleversement social et politique était à son comble, la loi de nivôse an III ne put atteindre le but qu'on se proposait. On eut alors la démonstration que si on naît général, on ne naît pas administrateur. Le coup d'œil du génie peut suppléer à l'expérience dans le général, mais l'administrateur a besoin d'une instruction positive et de connaissances spéciales qu'une longue pratique des affaires peut seule donner ; il lui faut aussi des ressources financières assurées, des moyens d'exécution bien organisés, un personnel habile, exercé et probe. Privés de ces indispensables auxiliaires, les commissaires des guerres en étaient réduits à se transformer, en fait, en agents de l'administration, au lieu de former les agents dont ils avaient besoin, et de rester dans la sphère élevée de la direction.

Le personnel administratif laissait donc beaucoup à désirer : « Envoyez-moi, écrivait le général Bonaparte en entrant dans les plaines d'Italie, un ordonnateur habile, distingué, homme de génie ; je n'ai que des pygmées qui me font mourir de faim dans le plus beau pays du monde. » Le Directoire lui envoyait un ordonnateur, puis un autre, et il écrivait encore : « S'il était possible d'avoir un bon ordonnateur, celui qui est ici serait bon en second ; il n'a pas assez de feu, assez de tête pour être en chef (1). »

On lui envoyait un homme de réputation, et il lui faisait un traitement de cent mille écus ; il lui donnait cinquante hommes de cavalerie pour l'accompagner dans ses voyages ; il traduisait en conseil de guerre le commandant de Padoue, « pour avoir manqué à l'ordonnateur en chef. » C'est que personne, plus que Napoléon, ne comprit l'utilité de l'administration et la valeur d'un bon administrateur. Il ne s'arrêta jamais dans une bicoque, sans conférer avec le commissaire ; et il ne tint jamais de conseil d'administration en campagne, que les com-

(1) Lettres au Directoire, publiées dans plusieurs recueils.

missaires subalternes ne fussent mis devant lui, en présence de leurs chefs.

Les généraux, jaloux de l'indépendance dont jouissaient les commissaires des guerres, les accusaient de mettre des entraves dans leurs opérations. Et d'un autre côté, une considération du Conseil des Cinq-Cents, du 14 messidor an IV, qualifie d'improbité la complaisance de certains commissaires des guerres à l'égard du commandement.

Villers, en signalant la division qui existait entre les commissaires des guerres et les généraux, affirmait que cela tenait à la nature de leurs fonctions, et non à aucune rivalité personnelle. « Les lois anciennes et nouvelles, disait-il, ont toujours soigneusement distingué les opérations civiles et militaires ; effacez la ligne de démarcation qui les sépare, vous bouleversez tous les principes, vous annulez toute responsabilité, vous ouvrez la porte aux dilapidations, vous ruinez la fortune publique. » Et il concluait en repoussant la subordination du commissaire au général, afin de ne pas détruire la comptabilité. Aubry parlait dans le même sens, et le Conseil des Cinq-Cents se gardait bien de trancher la question, et laissait subsister la ligne de démarcation entre l'administration et le commandement.

La division que nous venons de signaler n'était pas le seul inconvénient qui naissait de la loi de ventôse. Il y en avait un autre qui provenait du recrutement civil du corps administratif. Bonaparte, écrivant de Milan au Directoire, le 9 fructidor an VI (26 août 1796), signalait la conduite honteuse du commissaire Salva qui avait semé autour de lui la folle panique dont il était saisi, et attribuait cette déplorable faiblesse, partagée par d'autres commissaires, à l'origine civile de ces agents.

« Tel est, citoyens directeurs, écrivait-il, « l'inconvénient de la loi qui veut que les com- « missaires des guerres ne soient que des « agents civils, tandis qu'il leur faut plus de « courage et d'habitudes militaires qu'aux « officiers mêmes. Le courage qui leur est « nécessaire doit être tout moral ; il n'est ja- « mais le fruit que de l'habitude des dangers. « J'ai donc senti dans cette circonstance com- « bien il est essentiel de n'admettre à rem- « plir les fonctions de commissaires des guer- « res que des hommes qui auraient servi dans « la ligne plusieurs campagnes, et qui au- « raient donné des preuves de courage. Tout « homme qui estime la vie plus que la gloire « nationale et l'estime de ses camarades, ne

« doit pas faire partie de l'armée fran-
« çaise (1). »

Bonaparte avait raison, et il pensait sagement que l'élément administratif des armées doit sortir des entrailles mêmes de ces armées, parce qu'une armée ne s'administre pas comme un établissement industriel ; que, pour en prévoir les besoins si multiples et si variables, il faut avoir vécu de sa vie ; et, enfin, parce que le mouvement des approvisionnements est tout un art, nous dirions presque toute une stratégie.

Il sera bon de ne pas perdre de vue ces sages préceptes, si l'on modifie jamais les conditions de recrutement de l'intendance, et si l'on fonde des écoles d'administration militaire. Il faudra chercher, et l'on trouvera certainement le moyen de ne faire entrer dans l'administration des armées que des hommes ayant fait leurs preuves, soit avant, soit après la sortie de l'école.

Malgré les inconvénients que nous venons de signaler, l'instruction du 16 ventôse an III ne se recommande pas moins à notre admiration et à notre respect, par l'élévation et la fermeté des principes qu'elle

(1) Collection Napoléon.

consacre, que par la salutaire influence qu'elle exerça sur les destinées de l'administration militaire. Elle est toujours vivante, et il est à désirer que des mains prudentes et habiles entreprennent de la mettre en complète harmonie avec l'organisation actuelle. Les principes d'ordre, de moralité et de pondération des pouvoirs qu'elle a proclamés, semblent avoir été inspirés par une sorte de divination du temps agité où nous vivons.

Mais nous l'avons dit et nous le répétons : les meilleurs règlements ont besoin d'être appliqués par des hommes qui en comprennent l'esprit. Tel n'était point le cas de cette époque troublée. L'indépendance de l'administration tourna le plus souvent contre elle. Les commissaires des guerres restèrent, dans les états-majors dont ils faisaient partie, isolés et impuissants à remplir leurs fonctions, parce qu'ils n'étaient pas appuyés par le commandement. Bien plus, on leur infligeait l'affront de faire contrôler leurs actes par des officiers généraux ou supérieurs, et quand ils avaient passé une revue, on faisait passer une contre-revue sans leur participation. C'était en quelque sorte le contrôle du contrôlant par le contrôlé, mesure déplorable, et qui ne pouvait qu'affaiblir un corps

qui avait surtout besoin d'être fortifié. Nous trouvons plusieurs exemples de ces mesures étranges en 1797 et 1798. (1)

Les commissaires des guerres méritaient-ils cette défiance injurieuse? Il n'en faut guère douter, si l'on demande à Bonaparte lui-même ce qu'il pensait des administrateurs attachés à son armée. Il écrivait le 17 nivôse an V au Directoire (6 janvier 1797) :

« Plus j'approfondis, dans mes moments « de loisir, les plaies incurables des adminis- « trations de l'armée d'Italie, plus je me con- « vainc de la nécessité d'y apporter un re- « mède prompt et infaillible.

« La comptabilité de l'armée est, chez le « payeur, dans un désordre frappant ; on ne « peut avoir compte de rien, et, à la réputation « de friponner bien constatée du contrôleur, se « joint l'ineptie des autres employés. Tout se « vend. L'armée consomme cinq fois ce qui lui « est nécessaire, parce que les gardes-maga- « sins font de faux bons et sont de moitié avec « les commissaires des guerres.

« Les principales actrices de l'Italie sont « entretenues par les employés de l'armée « française ; le luxe, la dépravation et la mal-

(1) *Journal militaire*, an V, 2e partie, page 730 ; an VI, 2e partie, p. 433, n° 27.

« versation sont à leur comble. Les lois sont
« insuffisantes; il n'y a qu'un seul remède; il est
« à la fois analogue à l'expérience, à l'histoire
« et à la nature du gouvernement républicain.
« C'est une syndicature, magistrature qui serait
« composée d'une ou de trois personnes dont
« l'autorité durerait seulement trois ou cinq
« jours, et qui, pendant ce court espace, aurait
« le droit de faire fusiller un administrateur
« quelconque de l'armée. Cette magistrature,
« envoyée tous les ans aux armées, ferait que
« tout le monde ménagerait l'opinion publique
« et garderait une certaine décence, non-seule-
« ment dans les mœurs et dans la dépense,
« mais encore dans le service journalier (1). »

Cette mesure extrême ne fut pas appliquée, et Bonaparte en fut reduit à être en quelque manière son propre intendant. Il veillait à tous les besoins de son armée avec une infatigable sollicitude, et, pour y satisfaire, brisait toutes les difficultés, ne s'en rapportant à personne de ce qu'il pouvait voir et faire par lui-même. Il descendait à tous les détails, vivres, chauffage, transports, boulangerie, passation des marchés, hôpitaux, médicaments, linge des ambulances, ateliers, rentrée

(1) Collection Napoléon.

en emploi des contributions de guerre, etc. Sa correspondance à ce sujet nous donne la plus haute idée de son immense activité et de sa prévoyance.

Un point qui attira surtout son attention lorsqu'il fut Premier Consul, fut de connaître exactement l'effectif de ses troupes. Il y voyait un double avantage, d'abord celui de savoir d'une manière certaine sur quelle force il pouvait compter, et en second lieu celui de pouvoir apprécier sûrement les dépenses de l'armée, la solde devant être la base de toutes les autres dépenses. La loi avait bien prescrit aux commissaires des guerres, sous des peines assez graves, de faire des revues, et, comme nous l'avons vu plus haut, le ministre avait en outre prescrit aux généraux de contrôler ces revues. Rien n'aboutissait, les commissaires, avilis et méprisés, négligeant de remplir cette partie essentielle de leur devoir, et l'immensité des armées rendant d'ailleurs cette tâche difficile. Bientôt, il n'y eût plus d'autres comptes que les comptes des fournisseurs. En un mot, il n'y eut plus de comptabilité réelle de l'armée, plus de ces documents certains, de ces bases positives de toutes les dépenses d'un grand nombre de consommateurs : tout était fictif, tout était fait après coup, et les revues venaient se mettre

d'accord avec les comptes des fournisseurs, au lieu de faire la critique et le contrôle de ces comptes. Le département de la guerre ne pouvait donc plus fournir au département des finances l'indication de ce qu'il y aurait à payer de mois en mois, ni même le lendemain.

Carnot, alors ministre, se préoccupa d'un pareil état de choses. Il fit étudier la question par Charles Augustin, Directeur de la comptabilité. Celui-ci, dans un mémoire présenté par lui, attribua le mal à l'absence de contrôle. On pensa qu'il était impossible de donner à un seul corps l'indépendance entière du contrôle avec la soumission absolue d'exécution. Conformément aux conclusions du mémoire d'Augustin et aux propositions de Carnot, l'arrêté des consuls du 9 pluviôse an VIII (29 janvier 1800) régla la question par la création d'un nouveau corps de contrôle.

Cet arrêté porte deux cachets principaux. D'une part, il affirme hautement le caractère exclusivement militaire des administrateurs. D'autre part, il partage les fonctions administratives entre deux corps distincts, indépendants l'un de l'autre : celui des *inspecteurs aux revues* et celui des *commissaires des guerres*.

De bons esprits se sont divisés, même dans l'armée, sur la question d'attributions des

deux corps administratifs. Ils se font une idée inexacte de cette division de fonctions, et pensent qu'en agissant ainsi on avait séparé le contrôle de l'administration proprement dite. L'exposé des attributions en partage à ces deux corps suffit pour détruire cette erreur.

Aux inspecteurs aux revues incombaient la levée, l'organisation, l'embrigadement, l'incorporation, la réception de serment et le licenciement des troupes, la solde et comptabilité des corps, la tenue des contrôles et la formation des revues, c'est-à-dire l'administration du personnel et la surveillance administrative qui en dérive.

Aux commissaires des guerres incombaient la surveillance des approvisionnements en tout genre, tant aux armées que dans les places, de la levée des contributions en pays ennemi, de la police des étapes et convois militaires, des équipages, des vivres, de l'artillerie et de l'ambulance, des hôpitaux, des prisons, corps de gardes et autres établissements militaires, les distributions de vivres, fourrages, chauffage, le paiement de la solde de retraite et du traitement de réforme, c'est-à-dire l'administration du service du matériel et la surveillance administrative qui en découle. On les déchargea du contrôle qui

leur avait été donné par la loi de l'an III sur le matériel des services de l'artillerie et du génie.

Les inspecteurs aux revues étaient pris parmi les officiers généraux et supérieurs, et parmi les ordonnateurs qui en étaient jugés capables par leurs talents, leur zèle et leur moralité. Ils avaient tous des grades effectifs. Les inspecteurs généraux (1), dit l'article 16 de l'arrêté, auront le grade et le traitement des généraux de division ; les inspecteurs, le grade et le traitement des généraux de brigade ; les sous-inspecteurs, le grade de chef de brigade (colonel); les adjoints, le grade de chef de bataillon ou de capitaine, selon leur classe (2).

Le commissariat était composé de commissaires ordonnateurs, de commissaires des guerres divisés en deux classes et d'adjoints. Ils devaient se recruter parmi les citoyens français, âgés de 21 ans, qui justifiaient avoir servi au moins trois ans dans les troupes, et en possession du grade d'officier. L'examen avait lieu tous les ans ; il roulait sur les éléments de mathématiques et sur la théorie

(1) Ce titre fut remplacé, le 6 juillet suivant, par celui d'Inspecteurs en chef aux revues.

(2) Décret du 18 avril 1811, créant 20 adjoints, dont 10 de 1re classe et 10 de 2e classe.

de l'administration militaire, c'est-à-dire sur la composition des corps des diverses armes, sur la solde et les fournitures qui doivent leur être faites, et le mode de comptabilité de toutes les dépenses.

L'assimilation des grades fut confirmée par ce fait que les commissaires des guerres, aussi bien que les inspecteurs aux revues, pouvaient rentrer dans l'armée active. Les uns et les autres passèrent fréquemment dans les corps de l'armée avec des grades supérieurs et quelques-uns sont devenus des généraux célèbres ou distingués, exemple : les généraux Dumouriez, Desaix, les deux Colbert, etc., qui avaient été commissaires des guerres avant d'être généraux ; les généraux Montchosy, César Berthier, Gardanne et beaucoup d'autres redevinrent généraux, après avoir été inspecteurs aux revues. L'illustre Carnot, de ministre de la guerre devint inspecteur en chef aux revues et d'inspecteur en chef, général de division.

Cette création eut au début un plein succès. On dit que les premières opérations du contrôle du personnel firent rayer des registres des corps plus de 400,000 hommes qui n'y figuraient plus effectivement depuis longtemps ; ce fut un véritable soulagement pour les finances de la France.

Dans la pensée du Premier Consul, le nouveau corps de l'inspection aux revues ne devait peut-être avoir de durée que le temps nécessaire pour l'apurement des comptes des régiments ; mais, la guerre continuant et s'étendant, le corps se constitua et subsista pendant tout l'Empire. L'inspection aux revues fut comblée des marques de bienveillance de son fondateur. Bonaparte y fit entrer bon nombre d'officiers généraux et d'officiers supérieurs, qui acceptèrent avec empressement une aussi honorable mission ; il fit à ce corps une haute position, et n'hésita pas à le rendre indépendant de l'autorité militaire dans l'exercice de ses fonctions. Il fit beaucoup plus. Persuadé qu'il convenait de séparer nettement l'administration du commandement, il conserva pendant tout son règne, du 8 mars 1802 au 3 avril 1814, deux ministres de la guerre, dont l'un représentait l'autorité militaire, et l'autre, la suprême direction administrative. Celui-ci n'était en réalité qu'un ordonnateur en chef. Ce dernier poste, si important pendant les grandes guerres de l'Empire, fut occupé par des hommes éminents : le comte Dejan, Lacuée, comte de Cessac, comte Daru. Sous leur ministère, des directions générales se substituèrent aux agences collectives. Un officier général, di-

recteur général, et trois conseillers d'État, directeurs particuliers des services, constituèrent la direction administrative supérieure. Ils avaient pour agents de direction, à l'extérieur, les commissaires des guerres, mal secondés par un personnel irrégulier, presque toujours mal recruté.

Les Prussiens ont emprunté à Napoléon cette idée et ils l'ont simplifiée en l'adaptant à leur organisation. Ils ont laissé au ministre de la guerre le soin de diriger tous les services administratifs, et ils ont donné le commandement à un major général qui a sous ses ordres directs tous les combattants répartis dans des brigades, divisions et corps d'armées qui sont constitués d'une manière permanente.

C'est avec ces deux éléments, l'inspection et le commissariat, que Napoléon a fait ses étonnantes campagnes d'Allemagne, où il se montre à la fois stratégiste, tacticien, administrateur, excellent en même temps à faire manœuvrer son armée pour l'exécution rapide d'un plan de campagne, à la disposer dans le combat, à la nourrir dans les campements. Ses mesures étaient si bien prises que, pendant que son armée nageait dans l'abondance en pays étranger, l'ennemi souffrait sur son propre territoire, par suite de sa mauvaise adminis-

tration militaire. L'histoire est pleine de ces faits merveilleux d'organisation et de prévoyance, sur lesquels il est inutile de nous appesantir.

Mais il n'en était pas de même là où l'Empereur ne commandait pas directement, et le récit de la guerre d'Espagne, de 1807 à 1811, est bien propre à nous montrer à quelles tristes extrémités une armée peut être réduite quand elle n'a pas à sa tête un bon corps administratif. Dans cette déplorable expédition, on ne peut guère citer, comme fait administratif remarquable, que le ravitaillement de la place de Ciudad-Rodrigo, exécuté en 1811, au milieu des circonstances les plus difficiles, par l'ordonnateur Volland, homme habile et fécond en ressources, au caractère ferme, à l'esprit supérieur.

Nous ne trouvons plus guère à mentionner, dans l'histoire administrative du règne de Napoléon, que des dissentiments sans cesse renaissants entre l'administration et le commandement. Le commandement revendiquait son droit à être obéi, et les moyens de forcer l'obéissance des administrateurs. Le décret du 24 décembre 1811 lui donna satisfaction :

Il dit, article 37 : « En cas de plaintes con« tre les commissaires des guerres, le com« mandant d'armes rend compte au général

« commandant le département; celui-ci au « général divisionnaire, lequel, s'il y a lieu, « requiert l'ordonnateur de punir les commis- « saires ou en réfère au ministre directeur de « l'administration de la guerre. »

Voilà ce que prescrivait Napoléon. Ces rapports, il trouvait qu'ils suffisaient aux besoins du service et qu'ils satisfaisaient à la fois aux convenances. Et qui oserait dire que Napoléon méconnaissait les droits du commandement ? Eût-il jamais voulu porter atteinte à la dignité du commandement ?

En dépit de ce décret, à l'intérieur, la situation était ambiguë. Aux armées, l'administration obéissait, en réalité, au commandement. Le principe de l'autorité du commandement, l'égalité absolue de subordination pour tous s'affirmait incontestablement dans la pratique. Il faut dire aussi que, pendant toutes les guerres du premier Empire, le rôle de l'administration était relativement minime sous le rapport des approvisionnements. On vivait beaucoup sur place et sans grande régularité. L'action administrative s'exerçait surtout avec fruit sur les revues et, réduite à ces limites, elle ne contrariait pas l'action des chefs militaires.

La succession non interrompue des guerres, à partir de 1805, ne permit pas à l'inspection aux revues d'opérer des résultats aussi importants que dans les premiers jours. Déjà avant 1812 le désordre recommençait, et le solide recrutement, acquis dans le principe par le corps de l'inspection, ne se maintenait plus qu'avec peine.

D'autre part, jusqu'en 1812, le commissariat remplit brillamment sa mission, grâce à la manière toute pratique dont on conduisait la guerre à cette époque, grâce aussi à une succession non interrompue de victoires. Quand la fatalité vint à intercepter les rayons du génie de l'Empereur, l'étoile des administrateurs pâlit aussitôt. En 1812, d'immenses approvisionnements de tous genres avaient été préparés depuis le Rhin jusqu'à Moscou, en vue de ravitailler pour plusieurs hivers l'armée. Jamais on n'avait vu rien de pareil en fait de préparatifs de guerre; jamais l'administration n'avait fait d'aussi beaux, d'aussi prodigieux efforts; jamais elle ne présenta un si magnifique aspect. Le Rhin, l'Elbe, l'Oder, la Vistule, le Niémen, la Wilia, la Dwina, le Borysthène ; les champs et les ateliers de la France, de l'Allemagne, de l'Italie ; les routes, les canaux, les lacs, les fleuves et les mers, tout avait concouru pendant

plus d'une année à approvisionner pour plusieurs hivers la puissante armée des confédérés du midi. Ces précautions, d'une haute et habile prévoyance, furent trompées par la fatalité qui est empreinte sur tous les événements de cette campagne à jamais mémorable. Que manqua-t-il à cet amas merveilleux de munitions en tout genre ? Il faut le reconnaître, il lui manqua le mouvement. Sans doute, la saison, la défection inattendue de deux puissances amies, la coopération équivoque de deux des plus puissants alliés, expliquent en partie la perte de la plus belle armée du monde; mais à cette cause, il faut en ajouter une primordiale: la concentration trop rigoureuse des pouvoirs et de l'action dans la main d'un seul. Il ne faut qu'un chef à une armée, car on doit conserver soigneusement l'*unité de la pensée militaire;* mais il faut que l'action soit invariablement répartie entre un certain nombre de personnes agissant spontanément et sans aucune impulsion nouvelle, dès qu'elles ont été mises en fonctions. Il n'y avait alors dans l'armée qu'un bras, comme il n'y avait qu'une tête: tout ce que le chef ne faisait pas restait à faire, tout ce qu'il n'ordonnait pas n'était pas mis en œuvre. C'est ainsi que, faute d'ordres, ces immenses approvisionnements qui au-

raient pu être d'un puissant secours, qui auraient pu être un moyen de ralliement pour des troupes débandées et entraînées dans une désastreuse retraite; c'est ainsi que ces magasins restèrent fermés devant des hommes à moitié nus, et affamés, pour devenir quelques instants plus tard la proie des ennemis!

Ce grand événement explique, ajoute Odier, à qui nous avons emprunté ce passage, la nécessité de divers pouvoirs pour régir une armée comme pour gouverner un Etat, la nécessité de leur action libre et spontanée; il nous fait entrevoir leur dépendance raisonnable, leur assistance réciproque; il nous montre que la distribution la plus parfaite des pouvoirs est le commencement de l'art en administration; on voit ainsi que, dans le gouvernement d'une armée, comme dans celui d'un Etat, comme dans le système de l'univers, tout est lié d'une chaîne, souvent inaperçue, quelquefois imperceptible, mais dont aucun anneau ne saurait être ni supprimé, ni déplacé, ni même négligé (1).

Telle était, au milieu de la grandeur et des

(1) Cours d'études sur l'administration militaire par P.-A. Odier, ancien sous-inspecteur aux revues et commissaire des guerres.

revers, la situation morale et matérielle du personnel administratif, lorsque la chute de l'Empire et l'avènement de la Restauration vinrent remettre en discussion toutes les questions organiques militaires.



CHAPITRE VI

LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES

DEPUIS LA CRÉATION DU CORPS DE L'INTENDANCE JUSQU'A NOS JOURS.

L'administration militaire sous l'Empire avait pris un accroissement proportionné à celui de l'armée; celle-ci avait été licenciée le 23 mars 1815; l'administration s'attendait et devait s'attendre à de fortes réductions.

Alors s'élevèrent, au sujet de la réorganisation administrative, de vives controverses dont les archives de la guerre conservent les preuves. Les uns attribuaient les mauvais résultats de l'administration à la réunion des fonctions d'administrateur et de celles de contrôleur entre les mains des mêmes agents. Ils voulaient donc un corps chargé des ordonnancements et des approvisionnements, puis un corps chargé de la surveillance et du contrôle. Ils réclamaient l'indépendance

absolue pour le second corps et la subordination immédiate pour le premier; mais en concédant l'indépendance aux contrôleurs, ils leur ôtaient toute participation à l'action, les contrôleurs ne pouvant ni diriger, ni déterminer aucune espèce d'opération administrative, ni de comptabilité.

D'autres démontraient qu'il est possible d'obtenir des garanties suffisantes dans un système où, sinon le même individu, au moins le même corps est chargé à la fois de la direction et du contrôle. Ils soutenaient la nécessité indispensable de la séparation des attributions de commandement et d'administration; redoutant, par l'exemple du passé, l'action trop prépondérante du commandement, ils vantaient les avantages de la spécialité absolue et l'obligation de débarrasser le commandement de la préoccupation d'une multitude de détails qui l'absorberaient, au grand préjudice d'intérêts d'ordre supérieur.

M. Baillyet, ordonnateur des guerres, écrivain remarquable, combattit un projet d'organisation qui conservait les deux corps de l'inspection et du commissariat. Ce dernier, sous le nom d'intendance des armées du roi, eut été chargé d'administrer les services du matériel, appelés aujourd'hui services administratifs, ayant au-dessus de lui un autre

corps, nommé inspection de l'administration des armées du roi, qui aurait exercé, sur l'ensemble de l'administration, une surveillance plus ou moins étendue. M. Ballyet critique ce projet et pour justifier ses critiques, il définit le mot *administrer* : « C'est, dit-il, la « mission de pourvoir aux besoins de l'ar-« mée et d'assurer l'exécution de cette obli-« gation ; ce qui implique la direction et le « contrôle dans la même main. Comment « séparer l'idée d'administration militaire de « l'idée de surveillance ? Quand un adminis-« trateur a ordonné des dispositions quel-« conques, il s'assure qu'on lui a obéi, comme « un général d'armée, quand il a ordonné le « mouvement d'une division, s'assure que « ce mouvement a été exécuté... » Mais le mot administrer, qui comprend l'idée de direction et de surveillance, ne veut pas dire gérer, pas plus que direction ne veut dire gestion. Qu'est-ce donc que gérer, gestion ? « C'est tout ce qui est du ressort des régies, des entreprises » Qu'est-ce que direction ? « C'est ordonner les mouvements des denrées, des matières, en fixer la destination, en surveiller l'emploi et exiger les comptes pour les vérifier. » A notre sens, M. Ballyet confondait la surveillance, conséquence naturelle de la direction, avec

le contrôle, mission supérieure à la direction.

Pour qui voit les choses de haut, le débat était circonscrit entre les deux têtes du corps administratif. L'inspection et le commissariat, dans les écrits destinés à défendre leur existence, sollicitaient la suppression de l'un des deux corps au profit de l'autre ; les plus sages proposaient une fusion ; ce système était en rapport avec les besoins d'économies, il donnait à l'emploi du personnel une élasticité favorable au service ; il prévalut.

De même que les deux ministères avaient été fondus en un seul, de même on réunit en un seul corps les 722 commissaires des guerres, plus les 253 inspecteurs aux revues de l'empire, et le *corps de l'intendance militaire* prit naissance par l'ordonnance royale du 29 juillet 1817.

L'intendance fut créée sur la proposition de l'illustre maréchal Gouvion-Saint-Cyr, et l'ordonnance d'organisation n'eut pas à définir autrement les attributions de ce nouveau corps d'administrateurs militaires, qu'en déclarant qu'il réunirait celles des deux corps supprimées, dont il prenait la place.

L'intendance réunissait dans ses mains la direction et le contrôle. Les grands adminis-

trateurs militaires qui avaient survécu aux guerres de la République et de l'Empire n'avaient pas hésité à adopter ce système. Ils ne pouvaient se figurer un administrateur qui donnerait un ordre sans avoir le pouvoir de s'assurer de son exécution, et un contrôleur qui n'interviendrait que pour constater le mal sans avoir droit de rien ordonner pour y porter remède. « A l'armée, dit M. Ballyet, que nous avons déjà cité, la nécessité sera là qui commandera, qui pressera, et force sera au contrôle ou à la direction, selon que les hommes à la tête des deux corps seront plus ou moins entreprenants, d'accumuler les deux missions de la direction et de la surveillance (Ballyet, p. 327). » « Pour le ministre de la guerre, dit-il ailleurs, — en vue de démontrer le nécessité de l'unité administrative, — l'armée est son bras droit et l'administration est son bras gauche ; divisez celle-ci, et le ministre a deux bras gauches (Ballyet, p. 46 et 187). »

Le nouveau corps fut composé de 35 intendants, de 180 sous-intendants répartis dans quatre classes, de 35 adjoints sous-intendants répartis dans deux classes et de 10 élèves. Ces derniers devaient être choisis parmi les Français propres au service militaire, de l'âge

de vingt-un ans accomplis à vingt-cinq ans, ayant fait leur cours de droit, parlant au moins une langue étrangère, et jouissant d'un revenu de 2,000 fr. en biens fonds. Cette dernière disposition était un rejeton de l'ancien ordre de choses, et que le torrent révolutionnaire, malgré sa violence, n'avait pas suffi à déraciner.

Héritière de l'inspection aux revues et du commissariat des guerres, l'intendance reçut toutes les attributions qui appartenaient à l'un ou à l'autre de ces deux corps, et les exerçait comme une émanation de l'autorité ministérielle pour tout ce qui regarde l'administration. Les membres du nouveau corps avaient la mission de proclamer les lois aux troupes, de recevoir les drapeaux ainsi que le serment des officiers et des soldats, de remplir les fonctions du ministère public près les tribunaux de révision. La création de l'intendance était, en résumé, le retour à l'organisation de nivôse an III, au grand étonnement de ceux qui s'imaginent qu'en politique, abolir c'est supprimer, et créer c'est fonder.

L'ordonnance de 1817 donnait pleinement à l'intendance le cachet d'une magistrature militaire, caractère qui l'élevait aux yeux de tous sans présenter aucun inconvénient hiérarchique. Elle conservait l'assimilation

des grades, mais elle avait le tort de rétablir le recrutement par l'élément civil.

Le fond de l'uniforme fut de couleur bleue avec la broderie des anciens inspecteurs aux revues, et la ceinture de soie blanche à franges d'argent. Le harnachement pour tous les grades était le même que pour les officiers généraux, selles et schabraque velours cramoisi et galons d'or.

Le corps de l'intendance, bien composé, dès sa création, par l'élite des anciens commissaires des guerres et des inspecteurs aux revues, fut d'abord accepté sans peine. Mais, comme le mandat confié au corps était important, on sentit bientôt la nécessité de fortifier le mandataire. On déclara donc en 1818 que les intendants, dans l'exercice de leurs fonctions, ne devaient déférer qu'aux ordres du ministre et les sous-intendants qu'à ceux du ministre ou de l'intendant. Auparavant, les commissaires des guerres étaient tenus de déférer sans retard à toute réquisition du chef militaire ; l'intendant ne fut plus tenu qu'à se *concerter* avec lui, pour toutes les opérations administratives propres à assurer le succès des opérations militaires. Parler de concert entre le commandement et l'administration, c'était en quelque sorte constituer l'égalité entre les parties, ce qui n'est pas admissible.

Bien plus, le défilé fut obligatoire après la revue d'un fonctionnaire et, comme le règlement ne mentionnait pas que ce défilé eût pour objet une vérification plus exacte, une manœuvre, qui n'avait été considérée jusqu'alors que comme une mesure d'inspection, fut transformée de fait en un honneur militaire. C'était empiéter sur les prérogatives qui doivent être réservées au commandement.

La discussion sur le budget de la guerre pendant la session de 1821-1822 fournit des considérations remarquables, à propos des réductions qu'on voulait opérer dans le corps de l'intendance. Le général Donnadieu avait demandé que l'administration fût confiée aux officiers qui commandent les troupes. M. de Cayrol fit remarquer tout ce que cette concentration de pouvoirs avait de menaçant pour les libertés publiques, en facilitant à quelque nouveau Bonaparte le chemin du despotisme militaire. L'orateur ajoutait que si le corps de l'administration militaire fonctionnait convenablement, on verrait bientôt disparaître tous les abus dont on se plaignait. En effet, disait-il, l'attribution principale d'un intendant militaire est d'être l'homme du roi pour défendre le soldat, pour opposer la digue des lois et des règlements à tous les envahissements du pouvoir militaire, pouvoir dont la

tendance inévitable est de marcher sans entraves et de s'étendre sans mesure, si une autorité de contrôle, indépendante de son action, n'en arrêtait l'effet.

M. Thirat de Saint-Aignan, commissaire du roi, appuyait ces vues par des observations nouvelles. Ne vous étonnez point, disait-il, si le corps de l'intendance soulève tant de récriminations ; c'est que partout et toujours il est aux prises avec les intérêts particuliers qu'il froisse et les exigences qu'il repousse. Les plaintes qu'il fait naître sont la meilleure preuve de l'exactitude qu'il apporte à ces délicates fonctions et ces plaintes n'épargneraient pas les officiers eux-mêmes, et avec bien plus de danger pour la discipline, si le système développé par le général Donnadieu pouvait jamais être adopté. L'intérêt du bien général exige donc qu'une institution de cette nature soit entourée d'une protection spéciale ; ce ne sont pas des honneurs militaires qu'on demande pour elle, c'est la force, ce sont les moyens de faire le bien. Ne menaçons donc pas ce corps de réductions continuelles, de peur d'en affaiblir le ressort en répandant l'inquiétude sur l'avenir, en mettant chaque année en question des droits acquis, et en paralysant ainsi toute émulation (1).

(1) *Moniteur universel* du vendredi 22 juin 1821.

Ce sont là de hautes et sages considérations, dont l'importance n'échappera à personne.

La situation du corps, rendue forte et puissante, éveilla de vives susceptibilités dans l'esprit des officiers généraux et des chefs de corps. Les attributions de contrôle et de direction sur tous les individus et sur toutes les choses qui sont l'objet d'une dépense ou d'une consommation au compte du département de la guerre, n'avait point excité de grandes susceptibilités, pendant qu'elles étaient partagées entre deux corps indépendants l'un de l'autre ; mais une fois confiées aux mêmes mains, elles donnèrent plus de poids et de consistance à ceux qui étaient appelés à les exercer. Un contrôle, solidement constitué, ne peut guère manquer de paraître incommode, et le commandement ne tarda pas à protester, plus ou moins hautement, contre la gêne et les entraves qu'il apportait à quelques-unes de ses volontés.

On se crut obligé de faire droit aux réclamations de l'armée, et l'ordonnance du 18 septembre 1822 fut promulguée.

En 1820, on avait formé un cadre auxiliaire composé des membres des anciens corps de l'inspection aux revues et des commissaires des guerres supprimés, et qui n'avaient pas

atteint leur trentième année de service. Ils concouraient dans une certaine mesure au recrutement du corps. L'ordonnance de 1822 supprime le cadre auxiliaire et les élèves; le recrutement devait désormais s'opérer parmi des capitaines du corps d'état-major, des officiers comptables et des majors. Contradiction inexplicable, malgré ce mode de recrutement militaire, qui devait avoir pour effet de prendre tous ces administrateurs parmi les officiers de l'armée, les assimilations précédemment établies furent rapportées pour un motif brièvement exprimé : « Les fonctions de l'intendance militaire, étant uniquement administratives, ne confèrent aucun grade. » Néanmoins, la place du corps était maintenue à l'état-major général de l'armée; l'intendant prenait rang après le maréchal de camp; les sous-intendants et les adjoints après les colonels dans l'état-major de la division et de la subdivision. Il ne fut plus question pour l'intendance de la promulgation des lois, et la prérogative de recevoir les drapeaux ainsi que le serment des troupes fut retirée au corps par une simple note sans signature, insérée au *Journal militaire*, le 6 juin 1823. L'intendance perdit ainsi le caractère de magistrature qu'elle avait conservé jusqu'alors. C'était le fruit de

la réaction aristocratique, une réminiscence de l'ancien régime. La noblesse qui s'était emparée de tous les emplois du commandement, rejetait de ses rangs les bourgeois chargés de l'administration, de même que dans les régiments on avait relégué les majors et les officiers comptables à un rang secondaire.

Les membres du corps de l'intendance deviennent, dans une juste mesure, les subordonnés des généraux, car on lit dans la même ordonnance : « Les fonctionnaires de l'intendance font exécuter les mesures qui pourraient être prises par les officiers généraux pour la répression des abus contraires aux ordonnances et règlements et au bien-être du soldat (Art. 23).

« Les fonctionnaires de l'intendance doivent aux officiers généraux, commandant les divisions organisées ou territoriales, la communication des renseignements dont ils leur font la demande, pour connaître la situation et les ressources des services administratifs.

« Ils exécutent les ordres d'urgence que, dans les cas extraordinaires et non prévus par les règlements, ces officiers généraux croiraient devoir leur donner, sous leur responsabilité (Art. 24).

« Les intendants rendent immédiatement compte au ministre de ces ordres d'urgence, et de l'exécution qui s'en est suivie. »

On le voit, cette ordonnance précise et même accentue les rapports de la subordination relative des intendants militaires vis-à-vis des chefs militaires ; de l'indépendance des fonctionnaires, il n'est nullement question.

Les généraux ne furent pas longtemps avant d'abuser de la prérogative que leur concédait l'ordonnance nouvelle. Moins de deux mois après sa promulgation, le ministre de la guerre dut faire connaître, par une note, que les officiers généraux avaient interprété dans un sens trop étendu le deuxième paragraphe de l'article 24 de cette ordonnance, et que la faculté de donner des ordres d'urgence, que ledit paragraphe leur attribuait, devait être restreinte *aux cas extraordinaires et non prévus par les règlements,* où le bien général du service se trouverait compromis, si l'on était obligé d'attendre des ordres supérieurs (1).

La Restauration, qui avait essayé de l'entreprise, de la régie simple, de la direction générale, pour la subsistance des troupes,

(1) *Journal militaire* refondu, t. I, p. 99.

revint, lors de la guerre d'Espagne, à un munitionnaire général, M. Ouvrard. Cet industriel était si habile que nous ne pouvons nous empêcher d'exposer le procédé qu'il employa pour nourrir l'armée entrée en campagne.

Notre administration militaire, arrêtée par les incertitudes qui avaient constamment plané sur la solution définitive de la question de paix ou de guerre, n'était pas préparée à pourvoir aux besoins matériels d'une invasion. Il n'y avait ni vivres ni fourrages, ni moulins ni fours; le peu de réserves qu'on avait pu faire étaient placées dans des lieux d'emmagasinement si étrangement choisis, que les fourrages se trouvaient entassés au milieu des corps d'infanterie, et le blé dans les cantonnements affectés à la cavalerie. Le service des transports n'était pas mieux organisé, et on avait préparé tout avec une telle insouciance, qu'on était allé chercher à Lille, à Strasbourg et à Paris, les objets dont on avait besoin aux Pyrénées. Quant au personnel : l'intendant était un administrateur d'une capacité médiocre; les agents d'exécution avaient été recrutés dans les rues sous les occultes inspirations de la police.

Le gouvernement, informé de cette insuffisance, chargea le duc d'Angoulême de pour-

voir à tous les besoins, tant en vivres qu'en transports, au moyen d'achats au comptant, effectués sur le théâtre même de la guerre, et, pour cet objet, il mit à sa disposition 18 à 20 millions que renfermaient les caisses de l'armée. Mais que pouvait-on espérer, une fois entré en Espagne, au milieu de contrées pauvres, épuisées, et de populations hostiles !

Ce fut au milieu de ces perplexités, que Gabriel Ouvrard arriva à Bayonne, le 3 avril. C'était un homme connu par la hardiesse de ses opérations, et qui s'était trouvé mêlé à toutes les grandes spéculations de la république et de l'empire. Il n'avait alors ni argent ni crédit, et il était même en état de suspension de paiements ; mais son nom seul était une promesse de succès, et son arrivée suffit pour relever les esprits. Introduit près du prince, il se fit fort de mettre l'armée en mesure de franchir immédiatement la Bidassoa, si ses conditions étaient acceptées. Quoique Ouvrard fût dans une situation irrégulière, et privé même de la faculté de contracter sous son nom, on eut confiance en lui et on signa le traité. Il était stipulé que les denrées de toute espèce existant dans les deux divisions militaires de Toulouse et de Bordeaux, seraient mises immédiatement

à la disposition des munitionnaires, moyennant un prix fixe pour chaque ration de vivres et de fourrages, et qu'en outre, les onze douzièmes de la somme nécessaire pour la dépense présumée de chaque mois lui seraient constamment payés dans les cinq premiers jours du mois, c'est-à-dire vingt-cinq jours à l'avance. Le prince approuva ce marché, qui fut aussi ratifié par le ministre de la guerre, et quelques heures après, l'armée recevait l'ordre de franchir la frontière.

Au départ, chaque soldat avait reçu cinq jours de vivres; mais dès le lendemain les provisions étaient gaspillées, et le quatrième jour, nos régiments arrivèrent à Tolosa, sans avoir mangé depuis le matin. L'armée exprimait son mécontentement et ses inquiétudes sur le manque absolu de subsistances par des paroles de colère et des présages alarmants, et les généraux se montraient soucieux.

C'est alors qu'on vit se déployer le génie des affaires. Le matin, Ouvrard réunit les autorités de la ville, les ecclésiastiques, les notables, les marchands, leur représente que, si l'armée n'est pas nourrie, elle sera forcée de pressurer le pays, et leur affirme qu'il est prêt à payer tout comptant. Bien plus, dit-il,

tout ce qui sera livré avant 8 heures du matin sera payé dix fois sa valeur, avant neuf heures neuf fois, et ainsi de suite en diminuant du dixième par heure. Des piles d'or entassées sur la table appuyaient ces paroles, et quand Ouvrard les eut distribuées à titre d'avance à ses auditeurs, ils se mirent tous immédiatement en chemin pour profiter de ces énormes avantages, et en faire profiter leurs amis et leurs compatriotes.

A ces annonces, toutes les cupidités s'éveillèrent. La population, dans un rayon de huit à dix lieues autour de Tolosa se mit en mouvement, et le lendemain, au lever du soleil, on vit descendre de toutes les hauteurs voisines de longues files d'individus pliant sous le faix des provisions de toute sorte, et luttant de vitesse afin d'arriver assez à temps pour gagner les primes énormes assurées aux plus empressés. Un spectacle destiné à frapper fortement l'imagination de cette foule l'attendait sur la place. Plusieurs millions en pièces de 20 et de 40 francs étaient étalés sur des tables. La vue de cet or, l'acquittement des primes exorbitantes promises par le fournisseur, l'assurance du même mode d'achats pour toute la durée de la guerre, obtinrent un plein succès. Bientôt

sur tous les points, les denrées arrivèrent en abondance, la concurrence fit diminuer les prix, et moyennant ce premier sacrifice, Ouvrard put satisfaire à tous les besoins de l'armée, jusqu'au dernier jour de la campagne, sans dépôts ni magasins préparés, et sans réquisition (1).

Après le récit de cet intéressant épisode, revenons à l'histoire de l'intendance.

En 1824, le gouvernement employa la régie directe par les bureaux du ministère, système qui ne réussit point, par la raison que les commis de la guerre ont des occupations habituelles fort différentes de celles des agents actifs de l'administration. On entra bientôt d'une manière plus certaine dans les voies de la gestion directe, d'abord pour les subsistances, ensuite pour les autres services.

Un personnel d'exécution fut créé, qui comprenait des directeurs, des comptables, des commis, des élèves, etc.

Dans ce système, la direction technique et la surveillance étaient confiées à des directeurs, hommes qui avaient toute l'expérience nécessaire à leurs fonctions. L'intendance n'avait qu'à surveiller l'emploi régulier des

(1) VAULABELLE, *Histoire des Deux Restaurations.*

fonds de l'État et la distribution réglementaire de ses denrées. Le corps des administrateurs, à cette époque, avait un rôle qu'on peut caractériser en disant qu'il donnait l'impulsion aux différents services en fournissant à leurs besoins, en argent, et qu'ensuite il contrôlait la régularité de leurs dépenses. La gestion était laissée aux comptables et la surveillance aux chefs des différents services. De la sorte, chacun des services administratifs avait une autonomie complète au point de vue de la spécialité.

Sans rien changer aux attributions du corps, une ordonnance de 1827 élargit le cercle du recrutement militaire en admettant, sous certaines conditions déterminées, des officiers supérieurs ainsi que des capitaines de toutes armes à entrer dans le corps de l'intendance. Une autre ordonnance de 1829 réglait comment et par qui les membres de l'intendance peuvent être suppléés d'office dans les fonctions qu'ils exercent pendant la paix, savoir : dans les places de guerre par le major de place ou par le commandant de place; dans les autres villes, par un conseiller de préfecture, par le sous-préfet ou par les maires ; à la guerre, par un officier supérieur à la désignation du général commandant.

Le 27 décembre 1829, une ordonnance royale créa un *comité consultatif et permanent pour l'administration de la guerre,* à l'instar du comité central des revues et d'administration des troupes qui avait été formé en l'an XIII des inspecteurs généraux aux revues. Ce comité était composé de cinq membres, d'un rapporteur et d'un secrétaire archiviste. Les membres devaient en être pris parmi les intendants ayant dix ans de grade ou bien ayant administré en chef une armée ou un corps d'armée. Ils étaient pourvus du titre d'intendant en chef.

La Révolution de 1830 ne pouvait laisser intact ce qu'avait fait la Restauration ; le 11 décembre de cette année, une ordonnance royale supprima le comité consultatif, sans prendre le temps d'éprouver l'institution. L'intendant d'une armée devait recevoir le titre d'intendant en chef ; ce titre cessait en même temps que les fonctions.

Au ministre était réservée la faculté de réunir, après les inspections de chaque année, les fonctionnaires du corps en comité temporaire d'administration où étaient examinées et discutées toutes les améliorations dont l'administration paraissait susceptible. On créa en même temps un cadre de remplacement qui comprit ceux des anciens fonc-

tionnaires administratifs non admis dans les cadres existants.

L'article 31, titre XII, de l'ordonnance de 1822 avait dit : « Les rapports de l'intendance avec les officiers généraux des armées, sur le pied de guerre, seront déterminés par le règlement sur le service de campagne. » En 1832 parut ce règlement, qui est le plus remarquable code militaire qui ait jamais défini les droits et les devoirs des officiers généraux et des fonctionnaires administratifs en temps de guerre.

Quand on consulte les législateurs, ceux-ci veulent que les dépenses de la guerre soient soumises à un contrôle énergique et respecté, ils proclament son indépendance à l'égard de ceux qui peuvent ordonner des dépenses ; quand, d'un autre côté, on consulte les militaires, ils se préoccupent avant tout de l'unité de commandement et des principes généraux de la subordination. Les rédacteurs du règlement, hommes expérimentés, qui avaient recueilli la tradition de vingt-cinq années de guerre, cherchèrent à concilier ces deux termes.

Le règlement présente un admirable résumé de tout ce que les guerres de la révolution et de l'empire avaient enseigné, tant sur l'organisation d'une armée que sur la

préparation et la direction des actions de guerre. Les rédacteurs savaient qu'en guerre, l'action du commandement est prépondérante et que la responsabilité du chef d'armée vient se placer à côté et même au-dessus de celle du ministre ; qu'il faut que le chef ait entre les mains tous les moyens d'assurer la victoire, la disposition de tous les rouages administratifs, comme celle des troupes. Conséquemment, ils établirent l'unité de commandement et des principes généraux de la subordination de l'administration par les articles 14, 15 et 16, ainsi conçus :

« Les intendants et sous-intendants sou-
« mettent aux officiers généraux leurs pro-
« positions pour la formation et l'emplace-
« ment des magasins, hôpitaux et ambulan-
« ces ; pour les distributions et pour toutes
« les dispositions propres à assurer les di-
« vers services.

« Ils leur rendent journellement compte de
« la situation des magasins, et des ressources
« de toute nature ; ils leur communiquent les
« ordres qu'ils reçoivent de leur chef immé-
« diat.

« Ils leur soumettent également les propo-
« sitions qui ont pour objet de changer la
« quotité ou l'espèce des distributions.

« Lorsque les besoins de l'armée l'exigent « impérieusement, les généraux comman- « dant en chef ont autorité pour frapper de « contributions en argent ou en nature un « pays ennemi occupé par leurs troupes.

« La même faculté est attribuée aux com- « mandants de corps d'armée.

. . . .

« La répartition, la rentrée et l'emploi des « contributions sont nécessairement l'objet « d'un rapport de l'intendant militaire au « général qui a ordonné la levée des contri- « butions et à l'intendant de l'armée ou du « corps d'armée.

« L'organisation et l'exécution des divers « services administratifs, la surveillance et « le contrôle habituel de l'administration et « de la comptabilité des corps et détache- « ments, l'ordonnancement des dépenses, la « vérification et l'arrêté de compte des distri- « butions ou consommations de tout genre, « soit que les fonds ou les matières provien- « nent des pays occupés par l'armée, soit « qu'ils proviennent de prises faites sur l'en- « nemi ; enfin, tous les détails de l'adminis- « tration de l'armée, excepté en ce qui con- « cerne le matériel de l'artillerie et du génie, « constituent les attributions spéciales et les « devoirs de l'intendance. »

Les attributions respectives du commandement et de l'administration sont normalement et réciproquement définies par le paragraphe qui suit :

« Art. 17. — L'ordre de pourvoir et de distribuer constitue, avec les opérations militaires, la responsabilité des généraux ; les moyens de pourvoir, sauf le cas prévu par l'article 15, la justification du payement et de la distribution, constituent la responsabilité des intendants. »

Malheureusement, l'article 17 n'a pas été parfaitement compris : les généraux se sont imaginé que quand ils avaient donné l'ordre de pourvoir et de distribuer, leur tâche était accomplie, et que leur responsabilité disparaissait. Ils ne voulaient intervenir en aucune façon dans les moyens de pourvoir, ce qui est inadmissible.

Quand le général a donné l'ordre de pourvoir, il a évidemment le droit et le devoir de s'assurer que l'administration a pourvu ; il doit donc se faire présenter les situations des magasins, des moyens de transport, s'assurer *de visu* de l'existence des approvisionnements, de la qualité et de la régularité des distributions faites aux troupes. Il a de plus le droit de fixer le taux des rations, d'autoriser des

distributions extraordinaires, de déterminer l'emplacement des magasins, des parcs, des ambulances, de régler la marche des convois, d'autoriser des réquisitions en argent, en denrées, en mobilier.

Le rôle administratif du commandement aux armées, on le comprend, est considérable et borne strictement celui de l'intendance aux voies et moyens d'exécution, conformément aux dispositions générales ou aux ordres spéciaux, une fois connus. Encore faut-il que l'administration trouve de la part des chefs militaires l'aide et la protection dont elle a besoin pour agir.

En résumé, le général a seul qualité pour prononcer, tandis que l'intendant se borne à prévoir, proposer et finalement exécuter : au commandement appartient la décision, la surveillance ; à l'administration revient l'exécution de ce que le chef militaire a ordonné : au commandement incombe la responsabilité de ses ordres ; à l'administration, la responsabilité de l'exécution matérielle.

La même ordonnance sur le service de campagne parle des réquisitions pour assurer la subsistance du soldat. Si le commandement n'a pas usé de ses droits pour mettre en pratique ce système, pourquoi voudrait-on

faire retomber les conséquences de cette faute sur les intendants ?

Après la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement, aux termes de laquelle un membre de l'intendance assiste aux opérations du conseil de révision pour veiller à la bonne application de la loi, une autre loi sur l'avancement dans l'armée avait été votée la même année. La Chambre des députés avait rejeté du projet présenté au sujet de cette loi une tentative d'assimilation de l'intendance, et avait exigé du ministre, la promesse de la présentation d'une loi spéciale pour ce corps. Il s'agissait de tourner cette difficulté, car on ne voulait pas remettre au pouvoir législatif une institution qui avait été créée par le pouvoir exécutif. Le maréchal Soult, alors ministre de la guerre, inventa la *correspondance des grades*, système qu'il est difficile de définir en raison de son ambiguïté.

Une ordonnance royale du 10 juin 1835 régla la hiérarchie des grades ainsi qu'il suit :

Adjoint de 2e classe,
Id. de 1re classe,
Sous-intendant de 2e classe,
Id de 1re classe,
Intendant.

Ces grades correspondaient à ceux de la hiérarchie militaire, savoir :

Le grade d'adjoint de 2ᵉ classe, capitaine,
Id. de 1ʳᵉ classe, chef de bᵒⁿ,
Le grade de s.-intᵗ de 2ᵉ classe, lieutᵗ-colˡ,
Id. 1ʳᵉ classe, colonel,
Intendant, maréchal-de-camp.

Le titre d'intendant en chef et celui d'intendant général étaient temporaires.

En vertu de cette ordonnance, le recrutement du corps avait lieu par les capitaines de toutes armes, après un examen. Le recrutement latéral des grades de sous-intendants était établi dans les grades correspondants de l'armée dans une proportion déterminée.

La subordination avec des grades effectifs eût renforcé l'action administrative, tandis que l'assimilation incomplète de 1835 amena plus de complication dans les rapports de service de l'intendance avec les délégués du commandement. Elle ne servait ni à la considération du corps ni à son autorité. L'intendant, qui avait été *l'homme du Roi, l'homme de la République, le délégué du Ministre,* fut désormais le dernier des maréchaux de camp. Et c'est à *cette assimilation bâtarde* qu'on doit d'avoir vu de nos jours marcher à la suite du dernier général de brigade l'intendant en chef

de l'armée d'Orient, celui auquel incomba le soin de nourrir, transporter, abriter, vêtir, pendant deux ans, 150,000 hommes lancés à 800 lieues de la France dans un pays sans ressources, sous un climat exceptionnel ; de créer des hôpitaux pour 30,000 malades, des approvisionnements pour 40,000 chevaux ; de vérifier, liquider, ordonnancer des dépenses pour 300 millions, dans les délais réglementaires de l'état de paix ; celui qui avait sous son commandement immédiat :

1,500 officiers de santé, d'administration et du train,

12,000 hommes de troupes régulières de l'administration,

4,000 auxiliaires,

20,000 chevaux,

3,000 voitures,

Et une flotte de plus de 2,000 navires de toute espèce et de toute grandeur !

En exécution de l'ordonnance de 1835, les fonctionnaires de l'intendance devinrent des colonels, des lieutenants-colonels, des commandants de faux aloi, auxquels leurs camarades de l'armée ne reconnurent jamais la légitimité d'un grade qu'ils jugeaient mal acquis, parce qu'il l'avait été d'une autre ma-

nière que par eux. L'avancement, comparativement rapide dans les grades inférieurs de l'administration, créa une jalousie vivace, que ne suffit pas à éteindre son ralentissement bien marqué dans les hauts grades et la proportion inférieure de ceux-ci, comparés aux similaires de la hiérarchie du commandement. De plus, comme le grade de l'intendant militaire correspondait à celui de maréchal de camp, lequel ne concourait pas à la pairie, les intendants militaires ne purent plus prétendre à cette haute dignité. Voilà pour la considération dans l'État.

Voici maintenant pour l'autorité. On ne vit plus dans les administrateurs, dans les magistrats militaires, que des généraux, des colonels, etc., et on trouva fort surprenant qu'ils ne fussent pas soumis aux règles disciplinaires et hiérarchiques. Comment ! Un intendant peut faire des observations à l'ordre d'un maréchal ! Il peut même y résister ! Il ne peut être puni par lui ! Il correspond directement avec le ministre ! Quelle étrange violation des règles les plus élémentaires de la subordination !

En tout cas, nos anciens trouvèrent la correspondance des grades gênante et protestèrent contre cette prérogative octroyée ; mais on ne les écouta point.

Nous avons vu qu'en 1825 on avait organisé le personnel d'exécution des services administratifs. Il y avait, dans chaque division territoriale, un directeur ; dans chaque place de garnison, un comptable et des commis entretenus : Ce personnel n'était point militaire. Bien que M. Odier, sous-intendant militaire, eut écrit en 1824 que l'État ne devait confier ses fonds qu'à des hommes responsables, qu'à des hommes attachés à son service par les liens d'une profession honorable, la recommandation du savant écrivain fut mise en pratique seulement en 1838. A cette époque le personnel des services administratifs, militarisé, dut se recruter exclusivement parmi les sous-officiers de l'armée.

Malheureusement, en raison des garanties insuffisantes que présentaient ces nouveaux agents, sous le rapport de l'instruction, de l'aptitude et de l'éducation, il arriva que l'intendance se vit obligée de ramener dans ses mains les détails d'exécution des services. Au reste, il faut bien le dire, son ingérence lui était imposée en quelque sorte par les commissions des chambres, qui disaient aux ministres : « Vous avez des services qui fonctionnent mal, faites-y pénétrer l'intendance. » Mais encore cette extension d'attributions portait ombre au commandement et

ne pouvait que soulever contre le corps des sentiments hostiles.

La haine sourde dont l'intendance était l'objet, ressort bien dans le rapport ministériel du 25 avril 1839. Le ministre y dénonce au roi les propres garants de sa responsabilité, ceux qu'il appelle lui-même les *sévères gardiens de la fortune publique,* comme un collége d'hommes envahissants, disposant des ordonnances royales pour les rédiger au profit d'une vanité sans but, et n'ayant de consistance et de considération dans l'État que celles qu'ils ont usurpées ; dans le but d'appuyer cette proposition étonnante, le ministre cite des textes mutilés, tronqués, incomplets, et parfois contradictoires.

A la suite de ce rapport, le ministre supplie le roi d'approuver que le défilé en parade par peloton, division ou escadron, enseignes déployées, musiques, tambours ou trompettes en tête de la colonne, soit exclusivement attribué aux officiers généraux et aux chefs de corps, et qu'après la revue administrative, les compagnies défileront par le flanc, les escadrons marchant par deux, sans que les tambours battent, que les trompettes sonnent, ou que le drapeau paraisse, le fonctionnaire de l'intendance étant placé

entre le colonel et le lieutenant-colonel (1).

En 1843, une décision ministérielle fixa le lieu des examens à Paris, pour toute la France, et indiqua le programme sur lequel devaient rouler les épreuves à subir par les candidats (2).

Jusqu'en 1848, aucune disposition n'est venue modifier la situation du corps; à ce moment, comme dans tous les bouleversements politiques, son existence est remise en question. Heureusement le bon sens prévalut. On se borna à faire, dans la constitution du cadre, des changements qui vinrent troubler la marche de l'avancement dans les grades supérieurs. Les intendants furent réduits de 6, les sous-intendants de 1re classe de 30, les sous-intendants de 2e classe augmentés de ce même nombre.

Après quelques discussions, un décret du 7 octobre 1850, reconnaissant qu'il importait de donner plus d'énergie à l'action et au contrôle de l'intendance, et de rendre plus efficace le concours que ce corps doit au commandement, pour tout ce qui tient au

(1) Une note ministérielle du 17 mai 1873, a décidé que, pour les revues administratives, la troupe gardera la bayonnette dans le fourreau.

(2) *Journal militaire*, édition refondue, 12, 1868-69, p. 726-753.

bien-être du soldat, comme à la bonne et prompte exécution des opérations militaires, partagea le corps en deux sections distinctes : l'une, chargée de l'inspection permanente des services ; l'autre, chargée de l'exécution administrative : l'une inspectant, l'autre administrant. La correspondance des grades était abrogée.

Ce décret fut rapporté le 31 décembre suivant, avant même d'avoir reçu un commencement d'exécution.

En 1852, on institua pour le corps un cadre de réserve dans lequel les intendants furent, comme les généraux de brigade, placés à 62 ans.

A l'époque de la guerre d'Orient, l'intendance avait su pourvoir aux besoins de l'armée, mais on la dénonçait comme impuissante à détruire les abus : son contrôle est illusoire, disait-on. Cette thèse fut soutenue par les inspecteurs des finances auxquels avait été déféré le contrôle des transports. Pour remédier à l'inconvénient signalé, le décret du 12 juin 1856 créa un nouveau grade dans l'échelle hiérarchique, celui d'intendant général inspecteur, correspondant au grade de général de division.

Beaucoup ont cru que la création des intendants généraux inspecteurs avait pour ob-

jet de séparer le *contrôle* de[illegible] [illegible]lonel (1). n'en est rien. Par cette institu[illegible] [illegible]lle fixa le créer un contrôle supérieur au[illegible] [illegible] la complétement étranger à l'exé[illegible] locale et journalière des services, et rendre ainsi plus efficace le contrôle administratif de l'armée. Ce contrôle devait s'exercer, notamment sur les actes d'administration, au moyen de tournées d'inspections successives, toujours inopinées, et pour ainsi dire permanentes. Mais, la centralisation entre les mains du ministre, de la haute administration, est, à l'intérieur, si complète que l'on a été bien vite conduit à donner aux inspecteurs beaucoup plus le contrôle des gestions que celui des actes d'administration. Aussi le but n'a-t-il été que très-partiellement atteint.

L'ordonnance du 18 septembre 1822, dans son article 24, portait : « L'intendance exécute les *ordres* d'urgence que, dans des cas extraordinaires et non prévus par les règlements, les officiers généraux croiraient devoir lui donner sous leur responsabilité. » Néanmoins l'autorité militaire se plaignait sans cesse de son impuissance vis-à-vis de l'administration, parce que cette même ordonnance disait que les fonctionnaires de l'intendance ne pouvaient être mis en jugement que par ordre spécial du ministre. Alors

bien-être [illegible]e 1856, une décision impé-
prompte [illegible]droit de punir les mem-
parta[illegible]ance servant sous ses ordres à tout o[illegible]général, pourvu de lettres spéciales de service pour commander une armée, un corps, une division ou une brigade hors de France.

L'année suivante, le code de justice militaire ne faisant aucune réserve à l'égard de l'intendance, abrogea de fait l'ordonnance de 1822.

A cette époque, le cadre constitutif du corps de l'intendance était réglé comme il suit :

8 intendants généraux inspecteurs ;
26 intendants divisionnaires ;
50 sous-intendants militaires de 1re classe ;
100 sous-intendants militaires de 2e classe ;
56 adjoints de 1re classe ;
24 adjoints de 2e classe.

---

264 au total.

Au moment de la dernière guerre, le personnel était de 278 fonctionnaires.

Si on a lu avec attention ce que nous avons dit dans ce chapitre, on a pu observer que les règlements conférant aux généraux tous les pouvoirs qui leur étaient nécessaires en campagne, c'était à eux à exercer leurs droits. Si donc, le cantonnement n'a pas été ordonné,

le mode du *vivre sur le pays*; la *direction*. Il les approvisionnements ou lation, on a voulu point été établis sur des poin. contrôle local, les opérations mal combinées avcution convois, etc., etc. ; franchement, est-ce à l'intendance qu'il est juste d'imputer toutes ces fautes? Néanmoins, après nos malheurs, l'existence du corps a encore été mise en question. Des rapports ont été faits, des enquêtes parlementaires opérées, des discours prononcés, des projets de loi préparés, tout cela a démontré que l'intendance avait fait tout ce qu'il était humainement possible de faire; pourtant, poussé par l'esprit d'innovation improprement appelé le progrès, on a décidé la mort de l'Intendance, *Delenda est*..... !

Maintenant que nous connaissons quelles ont été les origines des administrateurs militaires, leurs attributions dans tous les temps, leur caractère, leurs relations avec l'armée combattante, leur mission et leur responsabilité, que la lumière a été faite sur des points ignorés ou mal connus, appuyé sur l'autorité incontestable de l'histoire, nous allons proposer l'organisation qui nous paraît devoir être donnée aux administrateurs à notre époque.

L'article 17 de la loi du 24 juillet 1873 a posé les bases de l'organisation administrative de l'armée ; il a décidé que l'administration des

parut, le 3 octob[illegible]erait sous la direction et la
riale donnant le [illegible]rs chefs militaires.
bres de l'intend[illegible] sommes par cet article de loi,
nous [illegible]ier [illegible]hercher suivant ces données la
solution administrative.

Deux systèmes se présentent :

Le premier consiste à placer, en tout temps, dans la main du commandement le corps actuel de l'intendance, dont les fonctionnaires deviendraient les aides immédiats ; ils constitueraient ainsi un état-major administratif, opérant sous les ordres et la responsabilité du commandant du corps d'armée. D'autre part, il serait créé un corps distinct d'inspecteurs essentiellement mobiles et placés sous la dépendance exclusive du ministre.

Mais dans cette combinaison, le chef militaire ne serait-il pas naturellement porté à se reposer sur l'intendance des soins qui lui incombent, à se désintéresser ou à peu près de l'action administrative durant la paix, par suite à ignorer souvent les conditions pratiques du fonctionnement des services à la guerre, à méconnaître leurs exigences et leurs besoins, à donner des ordres impossibles ou à l'exécution desquels il ne prêterait pas tout l'appui, toute l'aide qui leur est nécessaire ? S'il faut tout dire, la direction du commandement ne serait que factice ; la vraie direc-

tion serait toujours exercé non pratiqué ; si et c'est elle que l'opinion p s magasins n'ont chant qu'à la dénomination, ts stratégiques, dans les moments critiques. ec les convois, veut que les commandants de corps d'armée soient administrateurs, et ils ne pourraient le devenir avec l'organisation précédente. De là résulte la nécessité de proposer un autre système s'inspirant davantage de l'esprit du législateur.

L'unité si désirable, si utile en toute chose, est indispensable, chacun le comprend, dans une organisation militaire. Au commandement seul, exclusivement, compète le soin d'imprimer par ses ordres la direction ; au commandement incombe une responsabilité indivise et qui ne saurait être déléguée. C'est lui qui doit tout diriger, c'est lui qui doit surveiller l'exécution de toutes choses. Puisqu'il dépense les forces de l'homme, c'est à lui seul qu'il doit appartenir de les reconstituer, afin qu'il soit intéressé en même temps à ne jamais les gaspiller et à mettre à profit tout ce qui peut aider à les réparer. Pour réaliser l'unité de direction administrative aussi bien que militaire ; pour créer l'unité de responsabilité et d'initiative, il convient de remettre entre les mains des commandants de corps d'armée une part, plus ou

corps d'armée de la direction administrative, surveillance de leu ministre de la guerre.

Lié que nous a d'idées, la *direction*, com-il nous faut ckvision des besoins, les ordres de pourvoir et de distribuer, la surveillance générale à exercer sur l'exécution de ces ordres, appartiendrait au commandant lui-même, qui, par l'intermédiaire de son état-major, assurerait tous les services concernant la satisfaction des besoins des troupes placées sous ses ordres immédiats.

L'*exécution* comporterait des agents de deux sortes : des surveillants spéciaux, des comptables. Les premiers, pris parmi les officiers principaux des différents services, pénétreraient avec leur esprit pratique dans tous les détails que la haute direction ne peut négliger, mais qu'elle n'a ni le temps ni les moyens d'approfondir.

Le *contrôle* serait exercé par le corps de l'intendance actuel, réduit quant au personnel, dépouillé de ses attributions de direction, indépendant, c'est-à-dire sans aucune assimilation de grades, ayant un rang de préséance, mais relevant directement du ministre. L'ordonnancement des dépenses de tous les services lui reviendrait, après qu'il aurait fait passer toutefois les demandes de crédit par le commandement, afin que

celui-ci puisse y joindre ses observations. Contrôleurs locaux, les membres de ce corps arrêteraient, préviendraient par celà seul la plupart des abus. Puis, afin de donner à l'action ministérielle une garantie de plus, afin d'assurer au contrôle local un soutien énergique, on établirait dans le corps une seconde section recrutée dans les grades élevés de l'artillerie, du génie et de l'intendance. Ces contrôleurs généraux fonctionneraient à l'exemple des anciens *missi dominici*, et par leurs investigations opérées sur les lieux mêmes remédieraient à l'inconvénient que peut présenter un contrôle résidant d'une manière permanente dans une circonscription territoriale de corps d'armée. Ainsi, on corrigerait les défauts du contrôle *répressif* qui, ne saisissant et ne jugeant les faits que bien longtemps après leur perpétration, reste aveugle, partial, impuissant et nuisible, et on obtiendrait les avantages du contrôle *préventif* qui, vivant dans l'atmosphère des faits, les saisit à l'instant où ils se produisent, est éclairé, juste et utile. Ecoutez plutôt ce qu'a dit une haute commission présidée par un Conseiller d'État dans le rapport qu'elle a publié le 23 juillet 1862, pour faire ressortir combien les procédés d'investigation sont défectueux quand il s'agit d'apprécier et

de juger des faits administratifs consommés. « Lorsque les événements sont accomplis, dit cette commission, lorsque les résultats sont connus, lorsque les difficultés qui ont pu modifier les ordres donnés ou en entraver l'exécution sont oubliés, il est facile de dire, après coup et à un point de vue théorique, ce qu'il est convenable de faire ; mais, en procédant ainsi, on ne ferait pas la part des obstacles matériels au milieu desquels un service est obligé de fonctionner, on ne tiendrait compte ni du temps, ni des éléments, ni de l'insuffisance des ressources, ni, en un mot, de toutes les pressions extérieures qu'un administrateur est forcé de subir et qui lui font souvent donner un ordre autrement qu'il n'aurait voulu le donner ou l'exécuter. »

Nous n'hésitons pas à ajouter que le contrôle répressif, appliqué à l'armée, aurait pour effet de paralyser l'initiative individuelle. Or, les exigences de la mobilisation et celles du service de guerre sont, par leur nature même, si pressantes, si multiples, si variées, qu'on ne saurait trop apprécier un administrateur jugeant la valeur de ces difficultés et passant outre, sans hésitation, toutes les fois que le besoin des troupes le lui commande.

Sans entrer dans plus de détails, qu'il nous suffise de faire remarquer que, dans la com-

binaison proposée, le chef militaire tenu de prévoir les besoins de son corps d'armée et de les signaler, devient responsable s'il lui manque quelque chose et s'il n'a pas fait au ministre les demandes nécessaires. De ce jour, mais seulement alors, on cessera de ne voir les ordres qu'imparfaitement exécutés par les corps de troupe, par celà seul qu'ils émanent de l'administration ; de ce jour, on cessera de voir tous les chemins de fer être employés à transporter uniquement le personnel, sans aucune préoccupation du matériel; les hommes ne pilleront plus les convois, ils ne jetteront plus leurs biscuits, leur riz, leur lard, comme on l'a tant de fois constaté dans le cours de la dernière guerre ; ils conserveront leurs vivres de réserve, et l'on ne verra plus ces réquisitions, désordonnées faute de l'appui du commandement, venir annihiler complétement l'action de l'intendance: la responsabilité tout entière et indivise obligera le commandement à veiller sur sa propre chose. Le sentiment de la responsabilité fera que les g énéraux s'identifieront avec les besoins administratifs : *les moyens de pourvoir se lieront à l'ordre de pourvoir.*

Grâce à cette combinaison, les pouvoirs seraient logiquement distribués, les attribu-

tions et la responsabilité de chacun nettement définies, pratiquées durant la paix, appliquées pendant la guerre ; le mutuel concours de tous contribuerait au succès de l'œuvre commune : la gloire de la France, la prospérité du pays. En dernier résultat, le système proposé ne viendrait causer aucun trouble dans le grand mécanisme administratif, ce qui n'est pas à dédaigner. Car, dans ces transformations successives et nécessaires que les années amènent, heureux les peuples qui ne cèdent au désir de réforme qu'avec circonspection; heureux, ceux qui améliorent prudemment leurs institutions et marchent vers le mieux par degrés, au moyen d'efforts successifs. Ils en sont récompensés, et cette récompense, c'est une vie longtemps prolongée au milieu du calme et de la sécurité publiques.

FIN.

TABLE DES MATIÈRES

Tours, imprimerie Ribaudeau & Chevallier, rue Royale, 26.


UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 06232 7435


UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 06232 7435